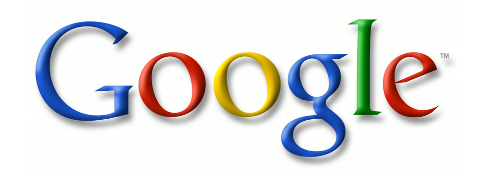
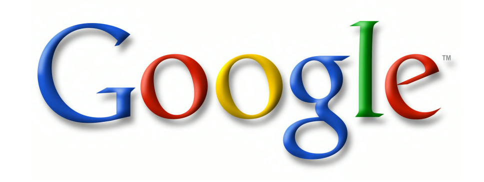
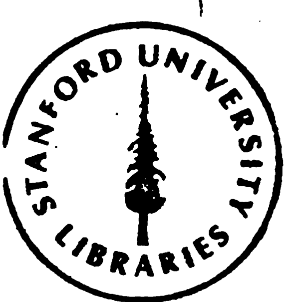
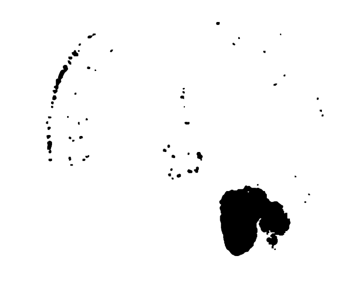







STANFORD UNIVERSITY
LIBRARIES







ПРЕДИСЛОВІЕ
КЪ
ТРЕТЬЕМУ ИЗДАНІЮ.

Не знаю, правильно ли названо это изданіе третьимъ. Перваго тома выпущено уже было въ концѣ 1869 г. и осенью 1870 г. два изданія; втораго и третьяго тома только по одному, такъ что этотъ выпускъ можетъ быть названъ и вторымъ и третьимъ. Я имѣлъ въ виду при этомъ новомъ изданіи свести прежніе три тома въ болѣе компактную книгу и раздѣлить ее на двѣ части вмѣсто трехъ, что и дозволило назначить цѣну болѣе сходную за все сочиненіе.

Вслѣдствіе значительныхъ перемѣнъ, послѣдовавшихъ въ разныхъ отрасляхъ управленія со дня перваго изданія этой книги, мнѣ бы слѣдовало исправить и даже вовсе измѣнить нѣкоторыя главы, но я не рѣшился приступить къ этому по слѣдующимъ соображеніямъ: я началъ писать это сочиненіе въ то время, когда принципъ мною защищаемый «Самоуправленіе» вовсе еще не пользовался той популярностію, которую онъ нынѣ пріобрѣлъ, когда Францiя въ полномъ цвѣтѣ своего могущества, основаннаго на строжайшей административной централизаціи, признавалась всѣми друзьями порядка представительницею высокихъ началъ личнаго авторитета, полицейскаго благоустройства и военной дисциплины,— когда Пруссія всѣми силами сдерживала порывы нѣмецкой націи къ самоуправленію и отвергала послѣдовательно, систематически всякіе проэкты о реформѣ своихъ

Cherbuliez. De la Démocratie en Suisse. Paris 1843.
Гагемейстеръ. Государственная роспись 1866 г. Петербургъ. 1868.
— Сводъ сужденій и постановленій Земскихъ Собраній. Петербургъ 1868.
Roy. De l'administration financière des communes. Paris 1866.
Kletke. Kleine Gesetzsammlung für den Preussischen Staatsbürger. Brandenburg 1861.
Franqueville. Société de secours mutuels en Angleterre. Paris 1863.
Hock. Finanzen der Vereinigten Staaten. Berlin 1867.
Bauer. Neuere Ständische Gesetzgebung.
Moller. Kreis- und Provinzial- Gesetzgebung. Berlin 1866.
Fischel. Die Verfassung Englands. Berlin 1864.
De Fooz. Du droit administratif Belge. Bruxelles 1866.
Градовскій. Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи. Петербургъ 1869.
Magnitot. De l'Assistance et de l'extinction de la Mendicité. Paris 1861.
Saint-Hermine. Traité de l'organisation municipale. Paris 1863.
Berquier. Le Corps municipal. Paris 1865.
Cousin. Rapport sur l'instruction primaire en Allemagne. Paris 1833.
Wagner. Das Volksschulwesen in England. Stuttgart 1864.
Reyntiens. L'Enseignement primaire en Angleterre et en Irlande. Paris 1864.
Rendu. De l'enseignement populaire dans l'Allemagne du Nord. Paris 1857.
Степанова. Финансовая система Англіи, Франціи и Россіи. Петербургъ 1868.
Lette. Die Reform der Kreisordnung. Berlin 1867.
Schimelfenig. Die Communal-Abgaben des Preussischen Staates. Berlin 1859.
Stein. Das Polizeirecht. Stuttgart 1867.
Doehl. Die ländliche Polizeiverwaltung des preussischen Staates. Berlin 1866.
Laveleye. De l'instruction du peuple au XIX siècle. I. L'Enseignement populaire dans les écoles américaines. Revue des deux Mondes. 1865 p. 272.
Bouthore. Les sources du Droit rural. Paris 1865.
Лакіеръ. О вотчинахъ и помѣстьяхъ. Петербургъ 1848.
Шиповъ. Опытъ изложенія нѣкоторыхъ началъ финансовой науки. Петербургъ 1868.
Чичеринъ. Опыты исторіи русскаго права. Москва 1858.
Schmidt. Encyclopedie des Erziehungs- und Unterrichtswesens. Gotha 1859. Band. I. Seite 88 und ff. Americanisches Unterrichtswesen.
Stein. Verwaltungslehre. Die Entwährung in Frankreich, England und Deutschland. Stuttgart 1868.
Finscher. Ueber die Volksschule in Preussen. Elberfeld 1866.
— Die Gesetzgebung des Unterrichtswesens in Preussen v. J. 1817—1868. Berlin 1869.
Gneist. Die Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Berlin 1869.
Roscher. System der Volkswirthschaft. Stuttgart 1860.
Михайловъ. Пролетаріатъ во Франціи. Петербургъ 1869.
Walker. Die Selbstverwaltung des Steuerwesens in Russland. Berlin 1869.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ СПИСОКЪ ИСТОЧНИКОВЪ КО ВТОРОМУ ИЗДАНІЮ.

Мицуль. О сѣверо-американскихъ земледѣльческихъ школахъ. Журналъ сельскаго хозяйства. 1869. Іюль, августъ.

Emminghaus. Das Armenwesen in Europäischen Staaten. Berlin. 1870.

Gneist. Die Selbstverwaltung der Volksschule. Berlin 1869.

Beer und Hochegger. Die Fortschritte des Unterrichtswesens in den Culturstaaten Europas. Wien 1870.

Beer und Hochegger. Статистическій обзоръ государственныхъ имуществъ. Петербургъ 1861.

Веселовскій. Обозрѣніе законодательствъ главныхъ государствъ Европы. Петербургъ 1834.

Dupont. Dictionnaire municipal. Paris 1870.

— Statistique de l'instruction primaire en France pour l'année 1863. Paris 1865.

Baudouin. Rapport sur l'enseignement spécial et primaire en Belgique, en Allemagne et en Suisse. Édition officielle. Paris 1865.

Pinard. Documens sur les chemins vicinaux. Édition officielle. Paris 1868.

Vocke. Geschichte der Steuern des britischen Reichs. Leipzig 1866.

— Докладъ податной коммисіи объ измѣненіи подушной системы.

Руковскаго. О смѣтахъ и раскладкахъ земскихъ сборовъ по 30 губерніямъ. Петербургъ 1870.

Руковскаго. Сводъ свѣдѣній о смѣтахъ и раскладкахъ земскихъ сборовъ въ 30 губерніяхъ. Петербургъ 1870.

Руковскаго. Entwurf der Kreis-Ordnung für die Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen. Berlin 1869.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

стр.

ВВЕДЕНІЕ.

Предметъ этого сочиненія есть изслѣдованіе тѣхъ порядковъ внутренняго мѣстнаго управленія, которые входятъ въ кругъ дѣйствій крестьянскихъ, земскихъ и мировыхъ учрежденій.

Отыскивая общій смыслъ и разумъ этихъ законоположеній, мы свели ихъ въ одно общее понятіе и подъ одно руководящее начало, которое называемъ **самоуправленіемъ**.

Оно означаетъ, по нашему разумѣнію, участіе народа въ мѣстномъ внутреннемъ управленіи своего отечества; это участіе въ извѣстномъ размѣрѣ допускается во всѣхъ государственныхъ организаціяхъ, и при самыхъ централизированныхъ формахъ правленія мѣстнымъ жителямъ предоставляется все-таки весьма обширный и многосложный кругъ дѣйствій, преимущественно по тѣмъ предметамъ вѣдомства, которые могли бы обременить центральную администрацію чрезмѣрными расходами и заботами управленія.

Поэтому мы видимъ, что одинъ изъ обыкновеннѣйшихъ пріемовъ современныхъ правительствъ состоитъ въ томъ, что они расширяютъ и усложняютъ кругъ вѣдомства мѣстныхъ учрежденій властей, но вмѣстѣ съ тѣмъ стѣсняютъ ихъ самостоятельность и такимъ образомъ пользуются обязательной ихъ службой по наряду и личными ихъ повинностями, для того только, чтобы сократить государственный бюджетъ и утаить нѣкоторую часть расходовъ и повинностей, переводя ихъ изъ

оффиціальной государственной росписи въ негласныя смѣты отдѣльныхъ обществъ и провинцій.

Но само собою разумѣется, что подобная система, возлагающая на мѣстныхъ обывателей всѣ тягости управленія безъ соотвѣтствующихъ правъ, не заслуживаетъ названія «самоуправленіе». Оно получаетъ свое значеніе только съ той поры, когда мѣстные жители получаютъ дѣйствительное вліяніе на ходъ дѣлъ и хотя бы кругъ, въ которомъ это вліяніе обнаруживается, и оставался тѣснымъ и ограниченнымъ, но общественная самостоятельность скорѣе выигрываетъ отъ такого стѣсненія чѣмъ отъ чрезмѣрнаго расширенія своей инціативы и усложненія предметовъ вѣдомствъ.

Поэтому мы видимъ, что тѣ народы, которые достигли дѣйствительной самостоятельности и истинной свободы, начали свое политическое поприще съ того, что закрѣпили за собой нѣсколько простыхъ, но существенныхъ правъ и преимуществъ и, не увлекаясь общечеловѣческими соображеніями и политическими притязаніями, старались утвердить свою независимость въ тѣсной средѣ мѣстныхъ интересовъ. Первый ихъ шагъ къ самостоятельности былъ направленъ къ тому, чтобы налоги и повинности, устанавливаемые центральною властію, раскладывались на мѣстахъ, по собственнымъ соображеніямъ обывателей, по платежнымъ ихъ средствамъ, по цѣнности и доходности ихъ имуществъ. Самое установленіе налога можетъ зависѣть отъ общихъ государственныхъ соображеній, но распредѣленіе податей и личныхъ службъ и повинностей очевидно не можетъ быть произведено иначе, какъ по мѣстному расчету самихъ податныхъ сословій, и поэтому право земскихъ раскладокъ есть первый и самый существенный шагъ къ самоуправленію.

Второй періодъ развитія общественной самостоятельности заключается въ томъ, что самое расходованіе суммъ на предметы мѣстныхъ нуждъ и пользъ пору-

чается мѣстнымъ собраніямъ или сходкамъ, составленнымъ изъ тѣхъ же податныхъ обывателей.

Наконецъ третье и послѣднее движеніе той же народной силы обнаружилось въ томъ, что дѣйствія мѣстныхъ учрежденій и властей по раскладкѣ повинностей и по расходованію суммъ были изъяты изъ вѣдомства правительственныхъ начальствъ и агентовъ и поручены разбирательству тѣхъ же мѣстныхъ властей, связанныхъ съ народонаселеніемъ солидарностію податныхъ окладовъ и всѣхъ прочихъ хозяйственныхъ интересовъ; этимъ земскимъ судебнымъ властямъ поручено было впослѣдствіи и разбирательство всѣхъ прочихъ хозяйственныхъ дѣлъ, нарушеній и проступковъ, и этимъ учрежденіемъ мѣстныхъ суда и расправы, принявшихъ названіе мироваго института, завершено было постепенное развитіе общественной самостоятельности.

Такимъ образомъ полное понятіе о мѣстномъ самоуправленіи у тѣхъ народовъ, гдѣ оно дѣйствительно существуетъ, сложилось изъ этихъ трехъ простыхъ и непосредственныхъ дѣйствій: раскладки податей, расходованіи земскихъ своровъ и мѣстныхъ суда и расправы.

Въ нихъ, по нашему разумѣнію, заключается существо того порядка внутренняго управленія, которое въ Англіи и Америкѣ называется selfgovernment.

Оно строго отличается отъ народнаго представительства, которое означаетъ также участіе народа, но въ другой сферѣ гражданской самодѣятельности, въ верховномъ правленіи, въ законодательной и финансовой власти и въ отличіе отъ мѣстнаго самоуправленія могло бы быть названо народнымъ самоправленіемъ. Мы говоримъ, что понятія эти различны, хотя они и исходятъ изъ одного общаго начала: правленіе относится къ управленію какъ учредительная власть къ исполнительной, какъ установленіе законовъ или налоговъ къ при-

мѣненію этихъ законовъ и взиманію или расходованію податныхъ суммъ.

Изъ этого слѣдуетъ, что мѣстное самоуправленіе, по точному, буквальному смыслу слова, имѣетъ предметомъ только распоряженія и дѣйствія, предусмотрѣнныя законами, установленныя высшими властями, самодержавными или представительными, и мѣстныя учрежденія могутъ домогаться независимости только въ предѣлахъ, установленныхъ этими властями.

Какіе же могутъ и должны быть эти предѣлы? гдѣ прекращается кругъ дѣйствій мѣстныхъ, общественныхъ и земскихъ учрежденій? гдѣ начинается область правительственныхъ дѣйствій?

Этими вопросами разрѣшается участь народнаго самоуправленія.

Отвѣты на нихъ разногласны до безконечности.

Чародѣйное вліяніе французской революціи отвлекло вообще вниманіе современной Европы отъ практическихъ, мелочныхъ заботъ управленія и перенесло всѣ помыслы и стремленія къ высшимъ вопросамъ о формахъ правленій, о правахъ человѣка, о равновѣсіи властей, объ избирательныхъ законахъ.

Цѣлое столѣтіе продолжались эти опыты, эти изысканія высшихъ законовъ общечеловѣческаго благоденствія, и когда они уже, повидимому, были отысканы, введены, установлены, оказалось, что въ лучшихъ изъ нихъ, усовершенствованныхъ по указанію величайшихъ мыслителей нашего вѣка, не доставало чего-то, какого-то внутренняго органа, котораго сочинители и строители новѣйшихъ конституцій не умѣли ни придумать, ни открыть. Механизмъ былъ полный и вѣрный, и по всѣмъ правиламъ политической механики долженъ былъ идти и вести народы къ свободѣ и благосостоянію.

Но онъ шелъ такъ порывисто и неровно, что вскорѣ сдѣлалось замѣтно, что сама Франція и государства, принявшія и перенявшія учрежденія великой націи, от-

стаютъ отъ современнаго движенія и что другіе народы, руководимые другими началами и повидимому оставшіеся въ сторонѣ отъ философіи и революцій XVIII-го вѣка, опережаютъ континентальную Европу въ свободѣ и благосостояніи народныхъ массъ. Тогда, и не ранѣе какъ въ пятидесятыхъ годахъ настоящаго столѣтія, обращено было особое вниманіе на порядокъ управленія, принятый въ двухъ государствахъ, политическое могущество коихъ развивалось совмѣстно съ свободой народа, и по справкѣ разныхъ ученыхъ и публицистовъ оказалось, что этотъ порядокъ называется въ Англіи и Соединенныхъ штатахъ selfgovernment-омъ — самоуправленіемъ.

Съ тѣхъ поръ эта система сдѣлалась любимымъ предметомъ изученія и вмѣстѣ съ прочими англійскими обычаями, нравами и вкусами вошла въ моду великосвѣтскихъ обществъ другихъ странъ.

Англійскій high-life, англійскій sport и англійскій selfgovernment получили право гражданства въ континентальной Европѣ почти одновременно.

Въ извѣстныхъ политическихъ и литературныхъ кругахъ вошло въ обычай представлять англійское самоуправленіе какъ образецъ аристократической организаціи, и главныя черты, которыя бросались въ глаза и выставлялись на показъ, были: безвозмездная служба крупныхъ землевладѣльцевъ, полновластіе мировыхъ судей, назначаемыхъ изъ мѣстныхъ помѣщиковъ, независимость ихъ отъ администраціи, и слова gentry, nobility, landlord выговаривались, и притомъ съ англійскимъ удареніемъ, какъ главныя, первообразныя явленія selfgovernment-а въ Англіи.

Мы постараемся доказать, что эти понятія столь же поверхностны, сколь и ошибочны, и что самоуправленіе утвердилось въ Англіи не потому, что оно было аристократическое, а напротивъ потому, что высшія сословія въ Англіи отреклись отъ всѣхъ льготъ и преимуществъ, которыхъ домогаются землевладѣльцы другихъ странъ и

которыя, по ихъ понятіямъ, составляютъ существо аристократіи.

Вообще, вникая въ это многосложное дѣло мѣстнаго самоуправленія, намъ представилось, что всякія частныя, одностороннія изслѣдованія учрежденій одной страны представляютъ предметъ въ превратномъ видѣ, что разумные выводы и умозаключенія могутъ быть сдѣланы только изъ сравненія, сопоставленія разныхъ системъ управленія у разныхъ народовъ, и мы предприняли настоящій трудъ съ тою именно цѣлью, чтобы ознакомиться съ порядкомъ мѣстнаго управленія въ разныхъ его видахъ.

Метода, нами принятая, состоитъ въ томъ, чтобы изложить въ краткихъ, по возможности, очеркахъ существенныя правила, принятыя въ иностранныхъ государствахъ для хозяйственнаго, общественнаго благоустройства, составляющаго главный предметъ вѣдѣнія мѣстныхъ властей и учрежденій — затѣмъ сличить ихъ съ тѣми порядками, которые введены въ Россіи новѣйшими законоположеніями о крестьянскомъ, земскомъ и мировомъ управленіи — далѣе сравнить съ этими современными, нововведенными началами тѣ правила внутренняго управленія, которыя еще существуютъ, или по крайней мѣрѣ признаются еще существующими и дѣйствующими въ Россіи на основаніи прежнихъ уставовъ и положеній, врачебнаго, строительнаго, о народномъ продовольствіи, народномъ здравіи и проч.

Не прибѣгая къ обыкновенной уловкѣ авторовъ просить снисхожденія читателей, мы однако имѣемъ право заявить, что предметъ этотъ слишкомъ сложенъ, чтобы быть исчерпаннымъ нашимъ посильнымъ трудомъ.

Обзоръ, нами представляемый, можетъ развѣ служить оглавленіемъ для дальнѣйшихъ изслѣдованій и нѣкоторымъ руководствомъ для другихъ, болѣе точныхъ и обдуманныхъ изысканій и выводовъ.

Картина, вышедшая изъ подъ нашего пера, оказа-

лась такою смутною, разноцвѣтною и пестрою, что мы поневолѣ принуждены были воздержаться отъ всякихъ заключеній и отложить до болѣе свѣтлыхъ дней предположенія о будущихъ исправленіяхъ и улучшеніяхъ.

Наше дѣло состояло только въ томъ, чтобы описать существующіе порядки, положеніе вещей, какъ оно есть, въ Россіи и въ другихъ государствахъ, какимъ порядкомъ и на основаніи какихъ правилъ, узаконеній или обычаевъ производится раскладка повинностей, взиманіе налоговъ, оцѣнка имуществъ, починка дорогъ, призрѣніе неимущихъ, содержаніе больницъ и народныхъ школъ, мѣстный судъ и общественная расправа.

Но такъ какъ главною цѣлью, которую мы себѣ предположили, было сравненіе нашихъ учрежденій съ иностранными, то мы должны были, чтобы стѣснить раму нашихъ изслѣдованій, выбрать изъ современныхъ законодательствъ тѣ, которыя представляются лучшими, полнѣйшими образцами разныхъ системъ управленія.

Главными предметами сравненія намъ служили Англія, Франція и Пруссія и въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ случаяхъ второстепенныя государства, Швейцарія и Бельгія. Къ глубочайшему нашему сожалѣнію, объ Американскихъ Соединенныхъ штатахъ мы успѣли собрать только самыя отрывистыя, неполныя свѣдѣнія и должны заявить, что этотъ пробѣлъ даетъ всему нашему труду неоконченный, односторонній видъ. Американскій selfgovernment, построенный на началахъ англійскаго, но приспособленный къ духу времени и къ демократическому строю современныхъ обществъ, представилъ бы намъ другую сторону предмета, другой его видъ, вольное и полное развитіе народной самодѣятельности въ другой средѣ, въ странѣ пустынной и дѣвственной, гдѣ колонизація идетъ рядомъ съ общественнымъ устроеніемъ, и народное образованіе рука объ руку съ переселеніемъ, гдѣ роятся какъ въ ульяхъ самыя разнообразныя политическія партіи, религіозныя секты, и всѣ вмѣ-

стѣ соглашаются, примиряются въ правѣ мѣстнаго самоуправленія, гдѣ какъ и въ Россіи разстоянія необъятны, природа сурова, почва дика, народные нравы грубы и необузданны, но народъ трудолюбивъ и трудъ воленъ.

Но какъ сказано, мы лишены возможности представить обзоръ американскихъ учрежденій, потому собственно, что свода ихъ въ самой Америкѣ не существуетъ и что узаконенія по части внутренняго управленія не издаются въ той формѣ, какъ принято въ Европѣ, въ видѣ общихъ положеній и уставовъ, а устанавливаются сами собой порядкомъ, усвоеннымъ мѣстными собраніями и судебной практикой, разрѣшающей спорные случаи и пререканія.

Поэтому мы поневолѣ должны были ограничиться сравненіемъ нашихъ порядковъ мѣстнаго управленія съ европейскими и изъ нихъ выбрали три образца совершенно разнородныхъ свойствъ, но всѣ три заслуживающіе внимательнаго изученія по самобытности ихъ развитія и потому благодѣтельному вліянію, которое они имѣли на благосостояніе страны и народа.

Эти три образца: Англія, Франція и Пруссія.

Въ Англіи самоуправленіе—selfgovernment.

Во Франціи административная централизація — centralisation administrative.

Въ Пруссіи сословныя учрежденія—ständische Verfassung.

И такъ какъ, не смотря на противуположность системъ управленія, эти три первостепенныя державы достигли почти одновременно наивысшаго политическаго могущества и благоустройства — то вопросъ состоитъ собственно въ томъ, которая изъ нихъ достигла цѣль съ наименьшими пожертвованіями другихъ пользъ и нуждъ, ибо наружный блескъ или внутренній порядокъ не составляютъ еще окончательной цѣли гражданскихъ обществъ, и весьма часто случается, что эти блага покупаются такой дорогой цѣной, что народъ изнываетъ подъ

славой своего правительства и подъ порядкомъ, коимъ пользуются высшія сословія, такъ что тягости государственнаго строенія превышаютъ средства строителей, и что всѣ кровныя, насущныя пользы народа приносятся въ жертву славѣ оружія, единству государства, власти правителей.

Та система и окажется лучшей, которая соблюла одновременно интересъ государственный и пользу общественную, не пожертвовала нравственной и умственной самостоятельностію народа для величія страны, мѣстными нуждами для общихъ пользъ и согласила, на сколько соглашенье возможно, порядокъ со свободой.

Съ этой точки зрѣнія прослѣдили мы учрежденія трехъ державъ, стоящихъ нынѣ во главѣ всемірной цивилизаціи.

Англійскія учрежденія можно назвать утвердительнымъ примѣромъ мѣстнаго самоуправленія; французскія—отрицательнымъ. Точно такъ какъ въ ариѳметикѣ одно дѣйствіе повѣряется другимъ, сложеніе вычитаніемъ, дѣленіе умноженіемъ, такъ при сужденіи о лучшей системѣ внутренняго управленія, французскіе порядки могутъ служить для провѣрки англійскихъ. Черезъ весь организмъ внутренняго общественнаго быта и по каждому отдѣльному вѣдомству проведены въ Англіи начала совершенно противуположныя тѣмъ, которыя приняты во Франціи, и для сравненія практическихъ выгодъ, удобствъ, преимуществъ этихъ двухъ системъ, SELFGOVERNMENT-а и CENTRALISATION, можно принять эти два государства какъ полныя и лучшія ихъ олицетворенія.

Главныя отличительныя черты этихъ двухъ организацій суть слѣдующія:

Въ Англіи всѣ внутреннія дѣла судебныя, хозяйственныя и отчасти административныя завѣдываются мѣстными жителями; правительственныхъ агентовъ въ провинціяхъ на мѣстахъ не полагается; высшая админи-

страція ревизуетъ, учитываетъ, повѣряетъ дѣйствія мѣстныхъ властей, но непосредственно черезъ коронныхъ чиновниковъ ничѣмъ не управляетъ.

Всѣ расходы этого внутренняго управленія покрываются земскими сборами.

Эти сборы распредѣляются по приходамъ и разлагаются на всѣ имущества по ихъ доходности.

Доходность принимается нормальная, не выводится отдѣльно по каждому имуществу, не повѣряется въ каждомъ данномъ случаѣ, но опредѣляется по предметамъ обложенія и по разрядамъ имуществъ одной общей нормой, выводимой изъ средней сложности доходовъ и по приблизительному расчету.

Всѣ обыватели, владѣющіе какимъ либо имуществомъ въ чертѣ прихода и обложенные съ этихъ имуществъ какимъ либо сборомъ, пользуются голосомъ въ общественныхъ выборахъ; **имущественнаго ценса для выборщиковъ не полагается.**

Для опредѣленія въ должности, какъ по выборамъ такъ и отъ короны, полагаются два условія: первое, чтобы должностное лицо принадлежало по имуществу своему къ управляемой имъ мѣстности, второе, чтобы имущество это удовлетворяло извѣстному цензу, различному для разныхъ должностей. Условія эти равно обязательны для избирательныхъ съѣздовъ по тѣмъ должностямъ, которыя подлежатъ избранію, и для правительства по тѣмъ, которыя замѣщаются отъ короны.

Собранія дѣйствуютъ въ видѣ избирательныхъ съѣздовъ или сходокъ и никакими совѣщаніями или производствомъ дѣлъ не занимаются.

Выборные люди или должностныя лица, назначаемыя отъ короны изъ мѣстныхъ обывателей, завѣдываютъ всѣмъ управленіемъ безъ участія прочихъ жителей. Первые составляютъ управы, отдѣльныя по каждому вѣдомству, по призрѣнію бѣдныхъ, по дорожному, строительному, врачебному управленію. Эти управы (boards)

прямо отъ себя безъ утвержденія правительства и собраній составляютъ смѣты и раскладки земскихъ сборовъ, производятъ расходы, назначаютъ начальниковъ отдѣльныхъ частей, смотрителей дорогъ, попечителей бѣдныхъ; онѣ не составляютъ постоянныхъ присутствій, съѣзжаются только въ установленные сроки еженедѣльно или ежемѣсячно; совѣщаются о важнѣйшихъ дѣлахъ, подписываютъ постановленія и передаютъ самое исполненіе своимъ агентамъ, земскимъ должностнымъ лицамъ, состоящимъ на жалованьи, казначеямъ, секретарямъ, попечителямъ, смотрителямъ, приставамъ.

Мировой институтъ составляетъ высшую инстанцію земскаго самоуправленія; ему подлежатъ кромѣ судебныхъ дѣлъ и окончательное утвержденіе смѣтъ, раскладокъ, произведенныхъ расходовъ, представленныхъ отчетовъ, разрѣшеніе жалобъ и исковъ о неуравнительности и неравномѣрности обложенія; ему подсудны и всѣ лица, служащія по всѣмъ частямъ мѣстнаго управленія.

Таковъ въ общихъ чертахъ механизмъ англійскаго такъ называемаго selfgovernment-a.

Но организмъ его еще труднѣе опредѣлить и описать: смыслъ и разумъ англійскаго законодательства на каждомъ шагу затемняется изъятіями и противорѣчіями; рядомъ съ самыми либеральными учрежденіями представляются драконовскія узаконенія; полноправности высшихъ классовъ соотвѣтствуетъ безправность низшихъ, такъ что свѣтлыя и темныя стороны этой странной картины постоянно смѣшиваются и приводятъ въ крайнее недоумѣніе иностранныхъ изслѣдователей, отыскивающихъ общій принципъ, руководящее начало англійскаго самоуправленія.

Темная сторона общественнаго быта въ Англіи есть неимущество низшихъ классовъ. Это неимущество и бросаетъ на всѣ англійскія учрежденія ту скорбную тѣнь, которая выступаетъ мрачными пятнами на свѣтломъ полѣ англійскаго самоуправленія. Крестьянства въ

Англіи не существуетъ, селеній, то есть группъ крестьянъ-домохозяевъ никогда не было и нѣтъ; земледѣліе и землевладѣніе составляютъ два противоположныя понятія, два состоянія, никогда не соединяющіяся въ одномъ лицѣ; первое производится поденщиками, чернорабочими, воздѣлывающими землю, имъ непринадлежащую; второе распредѣлено между собственниками и фермерами изъ среднихъ и высшихъ сословій. Отъ этого съ древнѣйшихъ временъ, а именно со времени завоеванія датчанъ и порабощенія саксонцевъ, народъ англійскій раздѣлился на два сословія: имущихъ и неимущихъ; къ первому были приписаны не одни собственники, землевладѣльцы и домовладѣльцы, но и всѣ тѣ обыватели, которые пользовались временно и условно владѣли недвижимыми имуществами (occupiers)—въ сельскомъ быту — фермеры, арендаторы, оброчники, въ городскомъ — жильцы, постояльцы, наниматели квартиръ, если только они жили семейно, осѣдло и на своемъ хозяйствѣ.

На нихъ исключительно и возложены были тоже съ незапамятныхъ временъ всѣ общественныя и земскія повинности, и имъ же приписаны и всѣ гражданскія и политическія права.

Къ сословію неимущихъ отнесено все остальное населеніе, беззземельное и бездомное; оно было признано таковымъ, то есть неимущимъ по закону, организировано какъ особое сословіе, какъ отдѣльное состояніе, къ коему причислены всѣ люди, неимѣющіе постоянной осѣдлости, хозяйства, не прикрѣпленные къ мѣсту жительства, по владѣнію или промыслу, люди проживающіе трудомъ, торгующіе работой. Они были приняты на попеченіе и призрѣніе высшихъ классовъ, уволены отъ всякаго тягла частнаго, общественнаго и государственнаго, изъяты изъ податей, повинностей и службъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ лишены всякихъ политическихъ правъ.

Изъ этого положенія дѣлъ, укоренившагося въ Англіи съ самаго основанія государства, произошли два

явленія, которыя, какъ сказано, легли на страну и народъ мрачною тѣнью, это **нищенство и бродяжничество**.

Итакъ, отыскивая отличительную черту и общій смыслъ англійскаго самоуправленія, мы должны остановиться на этомъ высшемъ соображеніи, характеризующемъ всѣ учрежденія этой страны. Народъ англійскій раздѣляется на два класса не по рожденію, не по мѣсту жительства, не по занятіямъ и промысламъ, а единственно по имуществу; въ немъ нѣтъ ни аристократіи, ни демократіи, ни черни, а только двѣ категоріи жителей— **имущіе и неимущіе**. Первые приняли на себя по круговой порукѣ всѣхъ домохозяевъ всѣ прямые налоги и всю общественную службу, и съ незапамятныхъ временъ обязали себя и своихъ наслѣдниковъ содержать на свой счетъ внутреннюю администрацію, армію и флотъ. Эту обязанность они приняли не въ видѣ пожертвованія на алтарь отечества, или демонстраціи въ пользу меньшихъ братій, а по глубокому чувству долга, по сознанію непреложныхъ законовъ правды и справедливости, по прямому и простому соображенію, что **всякая плата и служба предполагаетъ нѣкоторый излишекъ доходовъ и рабочихъ силъ, и что поэтому не слѣдуетъ взимать налоги съ неимущихъ и брать службу съ чернорабочихъ**.

На этомъ основаніи, на равномѣрности обложенія построено все зданіе англійскаго самоуправленія; и основаніе это оказалось столь твердымъ и разумнымъ, что когда англійскіе выходцы, переселясь въ пустыни и лѣса Новаго свѣта, основали тамъ новое государство на чисто демократическихъ началахъ, они не нашли ничего лучшаго, какъ учрежденія своей аристократической родины для водворенія свободы и порядка въ новомъ своемъ отечествѣ.

Самоуправленіе какъ въ Англіи, аристократической

монархіи, такъ и въ Америкѣ, демократической республикѣ, основано на однихъ началахъ:

На равномѣрности подоходнаго обложенія.

На равноправности всѣхъ податныхъ обывателей.

Изъ этихъ глубокихъ корней выросло англійское самоуправленіе. Всѣ прочія условія общественной организаціи измѣнялись по обстоятельствамъ, по духу времени и по ходу событій. Англія управлялась и поголовными сходками всѣхъ домохозяевъ (court-leet), и собраніями обывателей, приписанныхъ къ церковнымъ приходамъ (open-vestry), и съѣздами почетныхъ и мѣстныхъ жителей (select-vestry), и мировыми судьями, назначаемыми отъ короны изъ крупныхъ землевладѣльцевъ, и наконецъ въ новѣйшее время управами (boards), по выбору всѣхъ податныхъ обывателей. Должностныя лица опредѣлялись и отъ короны, и по выборамъ, служили безвозмездно и на жалованьи.

Одно только не измѣнялось въ этомъ многосложномъ организмѣ англійскаго selfgovernment-а, это непреложный законъ о равномѣрномъ обложеніи всѣхъ мѣстныхъ жителей по дѣйствительнымъ платежнымъ средствамъ каждаго изъ нихъ, по доходности имуществъ и неотъемленное право самихъ податныхъ обывателей опредѣлить эту доходность, взимать налоги и ихъ расходовать.

Въ этомъ исконномъ принципѣ и заключается, по нашему мнѣнію, все существо англійскаго самоуправленія; изъ него вытекаетъ и другое основное начало, отличающее бытъ англійскаго народа отъ всѣхъ прочихъ, то именно, что государственное и общественное тягло искони лежало и понынѣ лежитъ на имущественныхъ классахъ и что личный трудъ никогда не былъ притянутъ ни къ какимъ обязательнымъ платежамъ и службамъ, ни къ военной, ни къ гражданской, ни къ частной, ни къ общественной, оставаясь въ полномъ смыслѣ слова

вольнымъ трудомъ, не подлежащимъ никакому вычету и никакому стѣсненію.

Французскую систему администраціи обыкновенно называютъ централизаціей; но это слово не совсѣмъ вѣрно и полно выражаетъ ея общій смыслъ; чтобы уразумѣть настоящій смыслъ этой образцовой бюрократіи, надо, какъ намъ кажется, дойти до другаго общаго принципа, первенствующаго во французскомъ обществѣ новѣйшихъ временъ, принципа народнаго самодержавія (souveraineté du peuple) — это общее начало обусловливаетъ и подразумѣваетъ въ себѣ всѣ прочія, и административная централизація вытекаетъ изъ него какъ прямое и непосредственное послѣдствіе. Народное самодержавіе, по французскимъ понятіямъ, есть верховное право большинства установлять ту форму правленія, которая ему заблагоразсудится, и рѣшать, если позволено такъ выразиться, огульно, съобща, всѣ дѣла мѣстнаго управленія; самодержавіе въ этомъ смыслѣ постепенно переходитъ отъ лица къ народу, и отъ народа къ лицу; Наполеоны, точно такъ какъ и революціонеры 1793 г., признавали себя законными и притомъ неограниченными властителями потому собственно, что самодержавный народъ ихъ призвалъ и помазалъ на царство большинствомъ избирательныхъ голосовъ.

Изъ этого вытекаетъ и весь механизмъ французской администраціи; народъ самодержавно высказываетъ свою волю въ единомъ собраніи или въ единомъ властителѣ, и эти собранія и властители съ того же дня, какъ подписано ихъ уполномочіе, представляютъ въ себѣ, въ своемъ лицѣ или въ своемъ составѣ всѣ народныя пользы и нужды, сливаютъ воедино всѣ мѣстныя интересы и поглащаютъ въ общенародныхъ соображеніяхъ частныя, общественныя и земскія потребности.

Избраніе народныхъ представителей (représentants du peuple) или главы правленія (chef de l'état) есть послѣднее слово французской свободы; коль скоро оно ска-

зано, народъ умолкаетъ, слагаетъ съ себя свою самодержавную власть, отрекается отъ краткосрочнаго своего державства и, смиренно покоряясь своимъ или своему избраннику (élus du peuple), возвращается къ вѣрноподданническому безмолвію впредь до новаго взрыва народнаго самоуправства.

Очевидно, что въ подобной организаціи нѣтъ мѣста самоуправленію въ томъ значеніи, въ коемъ мы его принимаемъ, т. е. какъ право мѣстныхъ жителей обсуждать и рѣшать частныя дѣла отдѣльныхъ мѣстностей, обществъ и округовъ; самостоятельность общинъ (communes) или департаментовъ и уѣздовъ (département, arrondissement) была бы прямымъ отрицаніемъ пресловутаго принципа самодержавія народа и на оборотъ административная централизація есть прямой выводъ изъ этого высшаго начала, провозглашеннаго королями Франціи (l'état c'est moi) и преемственно перешедшаго къ французскому народу въ другомъ видѣ и въ новой формѣ, но въ томъ же самомъ смыслѣ souveraineté du peuple — république une et indivisible.

Изъ этого общаго понятія о единствѣ и нераздѣльности народныхъ интересовъ исходитъ вся система французской администраціи.

Права и обязанности, власть и отвѣтственность сосредоточены на высшей ступени государственнаго сооруженія, въ министрахъ или въ самомъ самодержцѣ, какъ представителѣ народной воли; подъ ними разстилается сѣть второстепенныхъ безотвѣтныхъ агентовъ.

Департаментами завѣдываютъ префекты, уѣздами субъ-префекты.

Сельскими и городскими обществами мэры.

Отдѣльными селеніями полевые сторожа.

Всѣ эти должностныя лица никакой самостоятельности не имѣютъ и состоятъ на службѣ какъ стражники правительства; самые мэры въ тѣ времена, когда они назначались по выборамъ, считались приказными

людьми, чиновниками — fonctionaires, и главное ихъ значеніе было охраненіе порядка, а не представительство мѣстныхъ интересовъ.

Но уступая повидимому духу времени и общей слабости всѣхъ современныхъ правительствъ играть въ либерализмъ, составители французскихъ конституцій установили по всѣмъ административнымъ инстанціямъ и рядомъ съ ними особаго рода совѣты (conseils) изъ мѣстныхъ обывателей, которые собственно предназначались быть представителями мѣстныхъ общественныхъ интересовъ и должны были ввести во Францію позаимствованный изъ Англіи элементъ самоуправленія.

Совѣтамъ этимъ, въ особенности генеральнымъ (conseil général), дѣйствительно предначертана очень широкая программа: они совѣщаются по всѣмъ предметамъ мѣстныхъ нуждъ и пользъ, разсматриваютъ всякіе счеты и отчеты, выслушиваютъ всякія рѣчи и заявленія, но ничего окончательно не рѣшаютъ безъ вѣдома и утвержденія начальства.

Такимъ образомъ эти совѣты, избираемые всеобщей подачей голосовъ, безъ всякаго ценса, изъ всѣхъ гражданъ, достигшихъ совершеннолѣтія, съ одной стороны удовлетворяютъ демократическому духу равенства, съ другой же по своей безправности и безгласности вполнѣ соглашаются съ системой административной централизаціи; они примыкаютъ къ начальникамъ въ видѣ послушныхъ и полезныхъ помощниковъ мнѣнія, коихъ принимаются или отвергаются по усмотрѣнію и состоятъ, можно сказать, при французскихъ администраторахъ по особымъ порученіямъ.

Податная система во Франціи точно также приноровлена къ централизаціи и хотя она отчасти основана на томъ же принципѣ, какъ и англійская, на подоходномъ обложеніи, но существенно различается по образу составленія смѣтъ и раскладокъ; въ Англіи доходъ выводится по приблизительному нормальному исчисленію и

2

это исчисленіе производится самими обывателями въ своей средѣ, оцѣнщиками, выборными отъ приходовъ и округовъ; во Франціи доходность имущества опредѣляется правительствомъ по общему, оффиціальному кадастру, и дѣло мѣстныхъ собраній состоитъ только въ томъ, чтобы сдѣлать расчетъ мѣстныхъ расходовъ и на каждый франкъ казенныхъ податей прикинуть извѣстный процентъ земскихъ повинностей, что и называется CENTIMES ADDITIONNELS.

Такимъ образомъ въ этомъ замѣчательномъ механизмѣ французской администраціи, доведенномъ въ новѣйшее время до высшаго совершенства, всѣ органы и жилы народной жизни сведены тончайшими нитями изъ всѣхъ концовъ Франціи въ однѣ руки, въ руки императора и его министровъ.

На постройку сельскаго моста, если цѣнность его превышаетъ 500 франковъ, испрашивается разрѣшеніе министра.

На опредѣленіе полеваго сторожа (garde–champêtre) или общественнаго пастуха (pâtre commun) требуется утвержденіе мэра.

Списокъ неимущихъ (liste des indigents) просматривается префектомъ.

Сельскій учитель опредѣляется начальникомъ департамента.

Всѣ повинности признаются обязательными и исполняются начальствомъ (d'office), если мѣстные жители оказываются не исправными. Для каждой повинности назначенъ высшій и меньшій размѣръ (minimum, maximum) обложенія и норма расходовъ.

Наконецъ всѣ должностныя лица, начиная съ полеваго сторожа и кончая префектомъ, подсудны своему начальству и не могутъ быть преслѣдованы судебнымъ порядкомъ безъ разрѣшенія правительства.

Всевѣдущая и вездѣсущая администрація.

Многолюдные и безгласные совѣты.

Раскладка всѣхъ мѣстныхъ сборовъ по правительственному кадастру.

Подсудность всѣхъ должностныхъ лицъ правительству.

Мнимая отвѣтственность высшихъ сановниковъ и неограниченное самовластіе низшихъ—

Таковы главныя черты этого идеальнаго полицейскаго управленія, возбуждающаго справедливый восторгъ тѣхъ людей и партій, которые любятъ порядокъ, стройность, тишину, дисциплину. Самодержавный народъ утѣшается въ своей неволѣ сознаніемъ, что порядокъ этотъ установленъ по его всенародной волѣ и что конституція, предавшая всѣ права и вольности въ распоряженіе высшаго правительства, вотирована большинствомъ нѣсколькихъ милліоновъ голосовъ и поддерживается почти единогласно собраніемъ народныхъ представителей.

Между этими двумя крайними проявленіями двухъ противуположныхъ началъ, самоуправленія въ Англіи, централизаціи во Франціи является какъ посредникъ, примиряющій крайности и сглаживающій противорѣчія ученая и разсудительная Германія; она добросовѣстно и глубокомысленно изучаетъ теорію и практику разныхъ системъ управленія и вѣроятно выработаетъ полнѣйшую, лучшую систему, какъ она уже успѣла по всѣмъ прочимъ отраслямъ науки и политики раздвинуть раму человѣческихъ знаній.

Но въ настоящій моментъ своего соціальнаго развитія Германія представляетъ зрѣлище поучительное только въ историческомъ отношеніи какъ переходъ отъ древнѣйшихъ средневѣковыхъ феодальныхъ учрежденій къ новому, чисто демократическому строю.

Для насъ русскихъ изученіе нѣмецкой общественной организаціи представляетъ еще тотъ интересъ, что мы находимъ въ этой организаціи, доживающей послѣдніе свои дни въ Германіи, слѣды всѣхъ тѣхъ воззрѣній и предположеній, которыя блудные сыны этой ученой страны предлагаютъ намъ въ Россіи какъ лучшіе, самые

зрѣлые плоды своей высокой цивилизаціи, плоды дѣйствительно перезрѣлые.

Тамъ мы найдемъ еще дѣйствующими всѣ тѣ почтенные патріархальные порядки, которые могли бы, если бы мы успѣли воспользоваться этими благими примѣрами, вывести насъ изъ демократической колеи, въ которую мы погружаемся, на путь спасенія: найдемъ и патримоніальный судъ подъ именемъ Gutsherrlichkeit и вотчинную полицію подъ названіемъ Gutsherrliche Polizeiobrigkeit и попечительство землевладѣльцевъ надъ народными школами и церковными причтами, Schul- und Kirchen-Patronat и право самостоятельнаго голоса по владѣнію Virilstimme, наконецъ, и это поученіе самое важное, найдемъ полное образцовое указаніе, какимъ порядкомъ можетъ быть отмѣнено несовмѣстное съ духомъ времени грубое право крѣпостной зависимости Leibeigenschaft и въ то же время сохранена другаго рода зависимость въ другой болѣе мягкой и облагороженной формѣ Unterthänigkeit, лишающая весь низшій классъ сельскихъ обывателей всякаго голоса въ дѣлахъ общественнаго самоуправленія.

Учрежденія всѣхъ Германскихъ государствъ, типомъ коихъ служитъ Пруссія, имѣютъ общій характеръ сословной организаціи, ständische Verfassung.

Это оффиціальное названіе вполнѣ соотвѣтствуетъ ихъ внутреннему разуму. Самоуправленіе, Selbstverwaltung составляетъ въ Пруссіи, какъ и въ Англіи, основу гражданскаго строя, но съ тою разницею, что къ участію въ управленіи призываются не обыватели въ общемъ ихъ составѣ, не приходы или графства, а сословія—крестьяне (Bauern), горожане (Bürger), помѣщики (Gutsherrn).

Каждое сословіе имѣетъ свое особое представительство и свое отдѣльное управленіе: городъ, общество и вотчина поставлены во всѣхъ дѣлахъ хозяйственной и полицейской расправы на равную степень и признаются низшими инстанціями внутренняго управленія, отдѣль-

ными группами, неимѣющими между собой ничего общаго.

Въ собраніяхъ представители сословій не смѣшиваются, голоса ихъ считаются особо; по нѣкоторымъ дѣламъ мнѣнія отбираются не по числу членовъ, а огульно по сословіямъ.

Владѣльцы дворянскихъ имѣній (Rittergutsbesitzer) при извѣстномъ имущественномъ цензѣ пользуются голосомъ по праву (Virilstimme); они признаются въ предѣлахъ своей вотчины попечителями училищъ (Schulpatronen), церковными старостами (Kirchenpatronen) и исправляютъ должность полицейскихъ начальниковъ (Gutsherrliche Polizei).

Всѣ прочіе сельскіе обыватели, крестьяне и землевладѣльцы, не принадлежащіе къ дворянскому сословію, отдѣляются въ особыя группы, называемыя общинами (Gemeinden) и управляются выборными начальниками (Gemeindevorstand).

Наконецъ третье состояніе, городское, пользуется нѣсколько болѣе широкими муниципальными правами, избираетъ магистратъ и бургмейстеровъ и имѣетъ особыя собранія, совѣщающіяся о дѣлахъ внутренняго управленія (Stadtverordneten-Versammlung).

Земская организація выражается въ Пруссіи въ окружныхъ и областныхъ собраніяхъ (Provinzal-und Kreisstände), но и въ нихъ преобладаетъ сословное начало и землевладѣльческій элементъ въ такой степени, что изъ числа всѣхъ гласныхъ 5,968 считается отъ дворянъ 4,810 голосовъ, отъ городовъ 523, отъ сельскихъ обществъ 635.

Вся эта многосложная и разнообразная сѣть сельскихъ обществъ и вотчинъ покрываетъ Пруссію мелкими союзами, весьма удобными для администраціи, но совершенно безсильными для хозяйственнаго самоуправленія, первыхъ (Landgemeinden) въ 8 восточныхъ областяхъ считается 26,879, вторыхъ (Rittergüter) 7,884.

Надъ этими общественными союзами Landgemeinden, Städte, Gutsherrschaften, совершенно разнородными по своему составу, поставлена одна общая административная инстанція **ландраты**, окружные начальники, завѣдывающіе всѣми дѣлами внутренняго управленія, назначаемые отъ короны, но по предложенію кандидатовъ отъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ и составляющіе такимъ образомъ связь между мѣстными обывателями и правительствомъ, переходъ отъ самоуправленія къ администраціи.

Но этотъ переходъ такой рѣзкій, что самостоятельность мѣстныхъ учрежденій вовсе поглощается административной опекой и что всѣ дѣйствія, всѣ постановленія и мѣропріятія общественныхъ и земскихъ властей безусловно подчиняются надзору правительства. Надзоръ этотъ называется Oberaufsicht des Staates, порученъ губернскимъ правленіямъ (Regierung) и областнымъ президентамъ (Oberpräsidenten) и состоитъ въ неограниченной власти утверждать и отвергать всякія постановленія вотчинныхъ, общинныхъ и городскихъ учрежденій.

Такимъ образомъ главный и своеобразный характеръ внутренняго управленія въ Пруссіи есть это смѣшеніе или, вѣрнѣе сказать, **сопоставленіе двухъ противуположныхъ началъ самоуправленія въ низшихъ инстанціяхъ и бюрократизма въ высшихъ**; по буквѣ закона, по наружнымъ формамъ дѣлопроизводства первыя совершенно подчиняются вторымъ; правительственный надзоръ (Oberaufsicht des Staates) неограниченъ, чиновничество (Beamtenthum) всесильно— и несмотря на это, по внутреннему духу и на самомъ дѣлѣ мѣстныя учрежденія пользуются въ Пруссіи дѣйствительной самостоятельностію и прусскіе публицисты не безъ основанія утверждаютъ, что народное самоуправленіе укоренилось въ ихъ отечествѣ также глубоко какъ и въ Англіи.

Вникая въ эту странную организацію общественнаго быта современной Германіи, полную противорѣчій и несообразностей, мы должны остановиться на томъ мнѣніи, которое уже выше заявили, что настоящее положеніе вещей въ Пруссіи и другихъ государствахъ центральной Европы есть послѣднее явленіе отживающаго и переходящаго въ вѣчность порядка внутренняго управленія.

Этотъ порядокъ, основанный на вотчинномъ правѣ крупнаго землевладѣнія, дѣйствительно оказалъ великія услуги Пруссіи, создалъ и сохранилъ до новѣйшихъ временъ благородное военное сословіе, полное отваги и энергіи, и связалъ всѣ германскія племена солидарностію землевладѣльческихъ интересовъ; для такого народа и такой страны какъ Германія, разрозненной династическими интересами, всякая связь была благодѣтельна и спасительна; прусская юнкеръ-партія, безсмысленная въ совѣтахъ и собраніяхъ, но безстрашная на полѣ битвы и безкорыстная на службѣ, была изъ всѣхъ слоевъ нѣмецкаго общества безспорно лучшимъ орудіемъ для достиженія главной цѣли, къ коей единодушно стремились правительство и народъ — для объединенія германскаго племени, собиранія нѣмецкихъ земель.

Но когда намъ въ Россіи благонамѣренные подражатели германскихъ институтовъ ставятъ ихъ въ примѣръ, то мы можемъ усомниться въ пользѣ и примѣнимости этихъ примѣровъ къ нашему русскому быту.

Намъ вообще кажется, что общественныя учрежденія, нынѣ существующія въ Пруссіи, не имѣютъ сами по себѣ никакого положительнаго значенія, что они стоятъ среди народа какъ достопочтенные памятники прежняго быта, какъ не дѣйствующій механизмъ.

Мѣстное управленіе завѣдывается помимо ихъ другими властями: чиновничествомъ—Beamtenthum и вольными ассоціаціями, частными обществами и съѣздами.

Прусская бюрократія глубоко отличается отъ фран-

цузскихъ fonctionaires и русскихъ чиновниковъ тѣмъ, что вся безъ изъятія подлежитъ ценсу образованія; всякая должность замѣщается по конкурсу и по экзамену, Staatsprüfung, всякое вѣдомство имѣетъ свою особую программу тѣхъ спеціальныхъ свѣдѣній, какія требуются отъ кандидатовъ. Мы смѣемъ думать, что когда нація доходитъ до такой высокой степени просвѣщенія, что можетъ избирать своихъ служителей не по ихъ рангу, рожденію или имуществу, а по умственнымъ и нравственнымъ ихъ достоинствамъ, когда число людей образованныхъ и спеціально подготовленныхъ ко всякому дѣлу такъ велико, что на каждую вакансію представляется нѣсколько кандидатовъ, тогда уже формы и обряды теряютъ отчасти свое значеніе; недостатки этихъ формъ, то есть самихъ учрежденій, исправляются лицами, служащими въ этихъ учрежденіяхъ, несообразности сглаживаются, противорѣчія смягчаются.

Намъ сдается, что германскій общественный организмъ силенъ внутреннимъ своимъ духомъ, разумомъ не законодательства, а людей приводящихъ законъ въ дѣйствіе. Самыя учрежденія, узаконенія и уставы далеко отстали отъ движенія умовъ, отъ успѣха современныхъ обществъ, такъ далеко, что на нихъ мало обращаютъ вниманія и что этимъ безобразнымъ преданіямъ старосвѣтскаго быта оставляютъ право пожизненнаго владѣнія какъ маститымъ старцамъ, дни коихъ сосчитаны.

Народныя стремленія съ животрепещущей силой пробиваютъ себѣ другой путь и нашли въ современной Германіи новую, доселѣ еще мало испытанную форму, которая повидимому и будетъ служить въ болѣе или менѣе отдаленной будущности полнымъ и лучшимъ выраженіемъ народнаго самоуправленія. Это вольная ассоціація.

Частныя общества, срочные съѣзды, кредитныя и

рабочія товарищества уже и нынѣ заправляютъ главными предметами народнаго хозяйства въ Германіи.

Общественное призрѣніе постепенно переходитъ въ исключительное завѣдываніе частныхъ попечительствъ (Armenverbände) и рабочихъ ассоціацій (Arbeitsvereine).

Врачебное управленіе помимо правительственныхъ и общественныхъ учрежденій устраивается по указаніямъ медицинскихъ съѣздовъ, созываемыхъ поочередно и въ установленные сроки въ главныхъ городахъ Германіи.

Народное образованіе получаетъ главныя свои руководства отъ учительскихъ съѣздовъ (Schul-Konferenzen).

Такимъ образомъ иниціатива правительственныхъ и сословныхъ учрежденій постепенно слабѣетъ и никнетъ, учредительная власть переходитъ изъ оффиціальныхъ рукъ къ частнымъ лицамъ и обществамъ; старосвѣтскіе обряды внутренняго управленія остаются какъ заглавные листы пустыхъ тетрадей, новые порядки пробиваютъ себѣ путь медленно, но неодолимо, и самоуправленіе, не узаконенное, не признанное въ нѣмецкомъ Landrecht-ѣ, но могущественное по своему составу и своимъ средствамъ, уже покрываетъ всю Германію, сѣтью вольныхъ артелей, частныхъ обществъ, товариществъ и съѣздовъ, располагающихъ милліонами рукъ и милліонами талеровъ.

Мы старались представить въ этомъ введеніи общій очеркъ и характеристику мѣстнаго управленія въ тѣхъ трехъ государствахъ, которыя будутъ намъ служить для сравненія съ нашими русскими учрежденіями; мы смѣемъ думать, что этотъ бѣглый, и разумѣется неполный, обзоръ полезенъ въ томъ отношеніи, что даетъ общее понятіе о главныхъ предметахъ нашего изслѣдованія, и такъ какъ ссылки на отдѣльныя черты и правила англійскаго самоуправленія, французской администраціи и прусскихъ сословныхъ учрежденій будутъ повторяться во всѣхъ частяхъ этого сочиненія, то намъ показалось нужнымъ предпослать этимъ частнымъ описаніямъ об-

щій очеркъ этихъ разнородныхъ системъ мѣстнаго управленія.

Слѣдуя тому же порядку, мы должны бы были представить и общій нашъ взглядъ на внутреннее управленіе въ Россіи.

Но очевидно, что въ настоящій моментъ нашего гражданскаго развитія никакихъ общихъ выводовъ и заключеній у насъ нельзя подвести, и потому мы ограничимся указаніемъ нѣкоторыхъ отрывистыхъ чертъ, тѣхъ именно, которыя всего болѣе отличаютъ нашъ общественный бытъ и, по нашему мнѣнію, заслуживаютъ наибольшаго вниманія при дальнѣйшемъ устроеніи нашей Русской земли.

Прежде всего насъ останавливаетъ таинственное значеніе слова земство, которое въ Россіи относится къ тому же самому организму внутренняго управленія мѣстныхъ властей и учрежденій, который и въ другихъ государствахъ означается названіями selfgovernment, ständische Verfassung. Но наименованіе земство очевидно истекаетъ изъ другаго понятія, изъ другаго взгляда на предметъ, чѣмъ выше приведенныя иностранныя выраженія. Отыскивая смыслъ этого слова, примѣняемаго въ Россіи къ самымъ многоразличнымъ отправленіямъ народной жизни, мы должны придти къ заключенію, что оно относится къ представительству не народа, а земли, къ интересамъ не государственнымъ, всеобщимъ, а мѣстнымъ, частнымъ — и главный характеръ нашей общественной организаціи, по нашему разумѣнію, заключается именно въ этой тѣсной, неразрывной связи народа съ землей, въ этомъ нѣсколько смутномъ, но глубокомъ сліяніи этихъ двухъ коренныхъ началъ всякой гражданственности — личнаго и поземельнаго. Въ Россіи послѣднее преобладаетъ надъ первымъ, земля надъ лицомъ; съ самыхъ первобытныхъ временъ нашей исторической жизни личный элементъ въ Россіи уступаетъ поземельному, территоріальному,

и русскій человѣкъ ни индивидуально, какъ гражданинъ, ни въ общемъ составѣ какъ народъ, даже и не упоминается въ лѣтописяхъ устроенія Русскаго царства и Всероссійской имперіи. Слова гражданинъ, народъ, отечество, чужды нашему лѣтописному и оффиціальному, приказному или законодательному языку. Съ первыхъ словъ нашей исторической жизни на первый планъ выступаетъ земля; она велика и обильна, говорятъ послы новгородскіе въ 862 г., и съ того времени до новѣйшихъ слова земля, земство, земскіе чины и люди употребляются для означенія понятій, соотвѣтствующихъ иноземнымъ понятіямъ отечество и народъ, какъ будто въ Россіи человѣкъ и земля составляютъ одну неразрывную единицу и какъ будто гражданинъ-обыватель, русскій подданный не разлученъ съ правомъ поземельнаго владѣнія, немыслимъ безъ недвижимаго имущества и надѣла, не полонъ безъ участія въ пользованіи Русской землей.

Это отсутствіе личнаго элемента и преобладаніе земскаго составляетъ главное явленіе русской общественной жизни, имѣвшее роковое вліяніе на все ея развитіе.

Вся Русская земля, и всѣ ея разряды и подраздѣленія несли подати, тянули государственное тягло, помѣстья и черныя земли, посады и волости, города и села. Люди сначала приписывались, потомъ прикрѣплялись къ землѣ. Отъ нея, отъ земли, на какой кто сидѣлъ, человѣкъ получалъ свое общественное значеніе: онъ назывался служилымъ, если помѣстье обложено было царской службой, посадскимъ, если водворялся въ чертѣ города или посада, и крестьяниномъ, если сидѣлъ на черной землѣ и исправлялъ подати съ черной сохи; онъ же считался монастырскимъ, дворцовымъ, помѣщичьимъ, если селился на бѣлыхъ земляхъ частнаго владѣнія—но самъ по себѣ, какъ лицо, не имѣлъ никакого значенія, никакихъ правъ и по тому самому и не несъ никакихъ личныхъ повинностей.

Изъ этого образовалось шаткое и смутное понятіе о **земствѣ какъ о представительствѣ всей земли, входящей въ государственную территорію.** Но представительство это не давало людямъ никакихъ политическихъ правъ, не возводило ихъ ни въ достоинство патримоніальныхъ землевладѣльцевъ, вотчинниковъ, не въ званіе именитыхъ гражданъ, оно только налагало на нихъ подати и повинности, притягивало къ тяглу, прикрѣпляло къ землѣ, и земскими людьми назывались всѣ тѣ, которые платили подати или исправляли службы по землѣ, на коей были водворены, по мѣсту, которое занимали въ государственной территоріи, по своему жительству, владѣнію или пользованію.

Отъ этого первобытнаго своего направленія нашъ общественный строй получилъ свой окончательный, современный видъ. **Личныя преимущества никогда не могли преодолѣть земскаго уравненія**, отдѣльныя личности поглощались въ общинѣ, и въ общинѣ поземельной; корпоративная, сословная организація, основанная у другихъ народовъ на индивидуальномъ началѣ, на ремеслѣ, промыслѣ, рожденіи, въ Россіи не усвоилась, всѣ попытки ввести цеховыя учрежденія, почетное гражданство, вотчинное право, не имѣли успѣха, остались мертвыми буквами, превратились въ какіе то уродливые наросты, временно исказившіе наше народное развитіе, и всѣ вмѣстѣ въ нашихъ глазахъ нынѣ исчезающіе безъ слѣда.

Поэтому мы думаемъ, что земство есть дѣйствительно коренное, прирожденное начало русской гражданственности и что оно выражаетъ глубокое, хотя и смутное понятіе о крѣпкой связи русскаго обывателя съ русской землей.

Эта связь составляетъ не только право, но и обязанность; русскій человѣкъ не только пользуется правомъ владѣть землей, но **и подлежитъ обязанности ее держать**; онъ получаетъ гражданство и признается

обывателемъ только подъ тѣмъ условіемъ, что принимаетъ землю; общество и государство ставятъ себѣ высшей задачей хозяйственнаго управленія то правило, чтобы земли не оставались въ пустѣ и чтобы мѣстные жители не уклонялись отъ принятія земельныхъ надѣловъ и отъ ихъ содержанія.

Поэтому поземельное владѣніе, которое въ другихъ странахъ превратилось въ привиллегію высшихъ классовъ, у насъ на оборотъ составляло и составляетъ понынѣ обязательную повинность низшихъ сословій, и земство выражаетъ именно эту совокупность интересовъ тѣхъ мѣстныхъ жителей, которые держатъ землю и доходами отъ нея обезпечиваютъ исправное отбываніе повинностей и уплату податей. Изъ этого также слѣдуетъ, что собственникъ, не эксплуатирующій непосредственно свою землю и сдающій ее въ аренду, въ оброчное содержаніе, не можетъ быть признанъ членомъ мѣстнаго земства и что его мѣсто заступаютъ по тѣмъ участкамъ, которые сданы въ пользованіе, тѣ люди, арендаторы, оброчники, земледѣльцы, которые пользуются этими угодьями. На этомъ основаніи временно-обязанные крестьяне получили полное право земскаго представительства и общественнаго самоуправленія, хотя въ строгомъ смыслѣ земли, на коихъ они водворены, до совершенія выкупа не признаются ихъ собственностію.

Вникая еще далѣе и глубже въ общественный строй нашей земли, мы должны также остановить наше вниманіе на другой чертѣ, ярко ее отличающей отъ всѣхъ другихъ странъ.

Это чрезмѣрное всепоглощающее преобладаніе крестьянскаго элемента.

Мы уже выше замѣтили, что англійское общество вовсе не знакомо съ этой составной частью другихъ гражданствъ, что крестьянъ-собственниковъ въ Англіи никогда не было и нѣтъ; мы также объяснили, что въ

Пруссіи и Германіи сельское общество своевременно было распущено и разбито на мелкихъ колонистовъ, такъ что самостоятельность крестьянства была окончательно подавлена крупнымъ землевладѣніемъ. Одна только Франція съ своими 10 милліонами собственниковъ, большею частью изъ крестьянъ, представляетъ намъ соціальное устройство, нѣсколько подходящее къ нашему.

Но во Франціи общественный организмъ вообще такъ слабъ въ сравненіи съ государственнымъ, что собственники всѣхъ классовъ и разрядовъ, крупные и мелкіе, дворяне и крестьяне, никогда не могли преодолѣть административной централизаціи и что грубое вліяніе невѣжественныхъ народныхъ массъ было парализировано столь же грубымъ самовластіемъ правительственныхъ агентовъ.

Въ Россіи напротивъ сельская община является последнимъ, но самымъ твердымъ звеномъ всего общественнаго быта, и сѣть этихъ крестьянскихъ обществъ раскинута такъ широко, что едва ли центральная администрація, какъ бы она ни была сильно вооружена, можетъ привести ихъ къ такому стройному и покорному движенію, какое мы видимъ во французскихъ сельскихъ communes. Французская община есть территоріальная административная единица, русская — общественный поземельный союзъ, поэтому значеніе ихъ и членовъ этихъ двухъ общинъ существенно различно — шатко и слабо во Франціи, твердо и опредѣлительно въ Россіи.

Таковы, по нашему мнѣнію, главныя черты, отличающія нашъ общественный бытъ отъ быта другихъ современныхъ народовъ. Можно, разумѣется, подмѣтить и много другихъ различій и оттѣнковъ, но главные изъ нихъ, по нашему разумѣнію, суть именно эти два:

Право на землю и

Сельская община.

Приступая къ изслѣдованію учрежденій и властей,

завѣдывающихъ общественнымъ управленіемъ, мы старались въ каждомъ изъ разсматриваемыхъ нами государствъ открыть тѣ главныя соціальныя основы, которыми обусловливается развитіе этихъ учрежденій, и намъ показалось, что въ Россіи эти основы суть земскія права и повинности, основанныя на землевладѣніи.

Свидѣтельствуя объ этомъ фактѣ, мы вовсе не думаемъ превозносить его какъ благодѣяніе или преимущество нашего русскаго быта. Мы видимъ въ немъ много свѣтлыхъ сторонъ, но много и темныхъ. Но фактъ этотъ безспоренъ и несомнѣненъ, и самые ярые противники соціалистскаго ученія о правѣ на землю и общинномъ владѣніи должны сознаться, что обѣ эти формулы общественнаго строя привиты Русской землѣ ея историческимъ развитіемъ.

Скажемъ болѣе: тѣ же самые противники, которые отвергаютъ въ принципѣ право на землю, сознаютъ его въ Россіи какъ фактъ; тѣ же самые дѣятели, которые ратуютъ на словахъ противъ общины, на дѣлѣ ее допускаютъ, регламентируютъ и признаютъ,—и среди оглушительныхъ криковъ, съ коими преслѣдуются и уличаются наши вредныя направленія, обзываемыя комунизмомъ и соціализмомъ, мы не встрѣчали ни одного человѣка, который бы взялся перемѣнить это направленіе.

Напримѣръ, когда дѣло шло объ освобожденіи крестьянъ, много было истрачено краснорѣчія на защиту правъ собственности землевладѣльцевъ, и много перекипѣло негодованій противъ революціоннаго будто бы ученія о правѣ крестьянъ на усадебную осѣдлость и полевой надѣлъ.

Но намъ не удалось между всѣми крестоносцами, ополчившимися за право собственности, найти такого отважнаго государственнаго мужа, который бы взялся провести этотъ абсолютно-священный принципъ и примѣнить его къ дѣлу въ простой формѣ личнаго освобож-

денія крестьянъ безъ земли; напротивъ мы видѣли, что какъ скоро праздныя рѣчи переходили къ исполненію, люди самыхъ крѣпостныхъ направленій смирялись передъ дѣйствительностью, покорялись необходимости и своими же руками потрясали ими провозглашенныя священныя права полной собственности; они спорили о размѣрѣ, называли уступкой или добровольнымъ соглашеніемъ то, что другіе признавали обязательнымъ, но въ сущности никто изъ нихъ не отважился взять на свою отвѣтственность приведеніе такой мѣры, которая бы отвергла права на землю русскихъ крестьянъ и закрѣпила бы всю поземельную собственность за сословіемъ русскихъ землевладѣльцевъ.

Точно также рѣзко, ярко описываются неудобства общиннаго землевладѣнія; но когда отъ возраженія переходятъ къ предположеніямъ, вся эта яростная оппозиція разрѣшается самыми скромными миролюбивыми заявленіями. Общину, говорятъ, не слѣдуетъ закрѣплять на вѣчныя времена, но въ настоящее время расторгать насильственными мѣрами тоже не слѣдуетъ — ее надо постепенно развязывать, освобождать отъ внутренняго гнета круговой поруки, но не разстраивать ея организмъ, обезпечивающій и порядокъ администраціи, и правильное отбываніе повинностей, такъ что въ концѣ концовъ всѣ мнѣнія сходятся въ томъ всеобщемъ убѣжденіи, что какъ бы община ни была несовершенна по своей настоящей формѣ, но другой формы, другаго органа для внутренняго общественнаго управленія Русской земли въ данный моментъ нѣтъ и найти, выдумать и устроить нѣтъ никакой возможности.

Если это дѣйствительно такъ, если въ самомъ дѣлѣ не нашлось еще никого въ Россіи, кто бы взялся отмѣнить общинное владѣніе и земельный надѣлъ — то спрашивается къ чему могутъ привести сужденія и критика такихъ учрежденій и обычаевъ, которые ничѣмъ другимъ въ настоящій моментъ замѣнены быть не могутъ—

и не благоразумнѣе ли вмѣсто гадательныхъ предположеній, заняться скромною задачей о правильномъ развитіи общественнаго быта изъ тѣхъ коренныхъ началъ, на коихъ онъ зиждется и ростетъ.

Такъ, по крайней мѣрѣ въ этомъ послѣднемъ смыслѣ, поняли мы намъ предстоящую задачу, излагая наше земское общественное устройство, мы приняли за исходное предположеніе упроченіе и развитіе нынѣ существующаго порядка вещей, введеннаго новѣйшими реформами: Крестьянскимъ положеніемъ 19 февраля 1861 г., Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1 января 1864 г., Судебными уставами 1 ноября 1864 г., и, отыскивая общую ихъ связь, главные ихъ смыслъ и разумъ, остановились на слѣдующихъ соображеніяхъ:

Земство выражаетъ въ Россіи принципъ самоуправленія, но въ такомъ тѣсномъ, неразрывномъ сліяніи съ Русской землей, что никакая ея часть, никакое угодье не можетъ быть исключено изъ земскаго представительства безъ нарушенія самаго принципа, состоящаго преимущественно въ уравнительной раскладкѣ всѣхъ податей и повинностей по землѣ; это чувство **земскаго уравненія** въ Россіи соотвѣтствуетъ чувству личнаго равенства, провозглашеннаго французской революціей въ Европѣ, но отличается отъ него какъ по происхожденію, такъ и по послѣдствіямъ.

Понятіе о равенствѣ лицъ столь же чуждо русскому быту, сколько сродно ему понятіе объ **уравненіи земельныхъ надѣловъ и земскихъ тягостей.**

Личныя отличія, знатность, именитость, чинъ нисколько не оскорбляютъ русскаго чувства гражданской равноправности; но изъятіе земли изъ оклада, или изъ общихъ правилъ о равномъ раздѣлѣ, о равномѣрномъ наслѣдствѣ противно нашему складу и образу мыслей. Мѣстничество, какъ личная привиллегія, могло сродниться съ русскимъ общественнымъ строемъ; но право первородства и маіоратнаго владѣнія не могло усвоиться,

не смотря на всемогущую инициативу, принятую по введенiи этихъ порядковъ Петромъ Великимъ. Русскому простолюдину можно внушить и дѣйствительно внушаютъ всякiе иноземные и инородные понятiя, обычаи, нравы, но понятiе о томъ, чтобъ можно было не дѣлить землю поровну или, отказываясь отъ земли, оставаться членомъ общества, ему недоступно, и подчиняясь подобнымъ распоряженiямъ, онъ ихъ исполняетъ безсознательно, по принужденiю и съ чувствомъ глубокаго неудовольствiя за чинимое ему насильство.

Противодѣйствiе высшихъ помѣстныхъ сословiй противъ первороднаго порядка наслѣдства и низшихъ сельскихъ классовъ противъ участковаго землевладѣнiя исходитъ изъ того же всенароднаго, инстинктивнаго сознанiя, что земля должна дѣлиться поровну между всѣми членами семейства и общества.

Этотъ принципъ земскаго уравненiя представляется намъ главной, характеристической чертой всего нашего общественнаго организма. Изъ него вытекаютъ нѣкоторыя весьма важныя послѣдствiя.

Тонкiя различiя, приведенныя въ другихъ обществахъ между аристократическимъ и демократическимъ элементами, у насъ никогда не могли получить точнаго значенiя, яснаго смысла. Точно такъ какъ главную опору аристократiй въ другихъ странахъ составляетъ землевладѣнiе, такъ въ Россiи большая часть удобныхъ и доходныхъ земель состояла искони во владѣнiи крестьянскихъ обществъ, между тѣмъ какъ частные собственники прiобрѣтали обширныя, но еще безлюдныя пространства пустопорожнихъ земель: поэтому главные источники государственныхъ доходовъ и всѣ хозяйственные интересы почти исключительно сосредоточились въ низшемъ классѣ землевладѣльцевъ: на нихъ, на ихъ земляхъ, эксплуатируемыхъ личнымъ ихъ трудомъ, и опирался весь строй возникающей гражданственности, и прочiя

сословія съ своими пустыми землями не могли пересилить преобладающаго вліянія крестьянства на устроеніе Русской земли. Крупное землевладѣніе имѣло своихъ представителей не только въ знатнѣйшихъ дворянскихъ родахъ, но и въ сельскихъ общинахъ, черныхъ волостяхъ; нѣкоторыя изъ этихъ крестьянскихъ обществъ по пространству и доходности владѣній совершенно сравнивались съ богатѣйшими помѣстьями и вотчинами монастырей и служилыхъ людей, такъ что аристократическій элементъ, если подъ этимъ выраженіемъ разумѣть вліяніе крупнаго землевладѣнія на мѣстное управленіе, въ Россіи представлялся въ двухъ видахъ, въ двухъ формахъ — въ сельской общинѣ или волости и въ вотчинѣ или помѣстьѣ. Этимъ крупнымъ собственникамъ противуполагались мелкіе, однодворцы, мѣщане, посадскіе люди, мелкопомѣстные дворяне, которые всегда играли второстепенную, униженную роль въ дѣлахъ Русской земли, между тѣмъ какъ дворянство, въ лицѣ богатыхъ вотчинниковъ, и крестьянство, въ составѣ крупныхъ волостей, занимали первое и почти равное мѣсто во всѣхъ совѣщаніхъ и дѣйствіяхъ земскаго самоуправленія.

Итакъ мы осмѣливаемся заявить здѣсь нѣсколько парадоксальную съ перваго взгляда, но вѣрную въ сущности мысль, что въ Россіи аристократія и демократія сливаются въ землевладѣніи и въ земскихъ, изъ него вытекающихъ, интересахъ такъ тѣсно, что никакой ясной, правильной черты различія между ними провести нельзя, и что самыя эти выраженія на русскомъ языкѣ не имѣютъ точнаго смысла. Сельская община, вмѣщающая въ себѣ нѣсколько тысячъ десятинъ нераздѣльнаго владѣнія, во всѣхъ земскихъ хозяйственныхъ и общественныхъ отношеніяхъ имѣетъ безспорно высшее значеніе, чѣмъ мелкопомѣстные дворяне, разночинцы, мѣщане, и никакими законодательными изворотами, никакими искуственными пріемами нельзя сдѣлать, чтобы голосъ тако-

вой крупной волости былъ менѣе влiятеленъ. чѣмъ голосъ мелкихъ и даже среднихъ собственниковъ.

Въ этомъ явленiи заключается, по нашему мнѣнiю, послѣднее слово русской гражданственности, слово, которое надо выговорить, какъ бы грубо оно ни звучало: **крестьянство занимаетъ въ Россiи первенствующее мѣсто въ общественномъ и земскомъ строѣ**, первенствующее не только по своей многочисленности, пространству владѣнiй, общей доходности и цѣнности имуществъ, но и потому, что оно организовано лучше, полнѣе, самостоятельнѣе, чѣмъ прочiя сословiя, тѣснѣе связано, и среди всякихъ внѣшнихъ, свыше исходящихъ, притѣсненiй и невзгодъ окрѣпло во внутреннемъ, униженномъ своемъ составѣ.

То особое влiянiе или нравственное преобладанiе образованныхъ классовъ надъ народными массами, которое мы называемъ чужестраннымъ, въ новѣйшее время позаимствованнымъ изъ Польши именемъ **интеллигенцiя**, всегда было и будетъ въ Россiи слабѣе, чѣмъ у прочихъ народовъ, потому что тѣ слои общества, на которые у насъ должна дѣйствовать интеллигенцiя, въ Россiи тверже, чѣмъ въ Западной Европѣ, менѣе доступны внѣшнимъ влiянiямъ и имѣютъ свои особыя воззрѣнiя, свои отдѣльные интересы, замкнутые въ кругъ крестьянскихъ сельскихъ общинъ.

Между тѣмъ какъ у другихъ народовъ корпоративная организацiя начиналась съ высшихъ слоевъ общества, съ дворянства и купечества, у насъ на оборотъ, она примѣнена была преимущественно къ низшему классу тяглыхъ крестьянъ, и они одни получили въ черныхъ волостяхъ древнихъ временъ и въ мiрскихъ обществахъ позднѣйшаго крѣпостнаго перiода характеръ замкнутаго сословiя, организированнаго въ поземельныя общины съ правомъ заповѣднаго, неотчуждаемаго владѣнiя и исключительнаго пользованiя общинными землями, въ то время какъ помѣстное дворянство и посадскiя, город-

скія общества оставались открытыми для всякаго выслужившагося разночинца и бездомнаго бродяги.

Этимъ отчасти и объясняется, что общественный перевѣсъ, который пріобрѣтенъ былъ въ другихъ странахъ дворянствомъ и городами посредствомъ корпоративнаго ихъ устройства, въ Россіи по той же самой причинѣ потянулъ къ крестьянству; и чѣмъ далѣе будетъ развиваться нашъ гражданскій бытъ при нынѣ существующихъ условіяхъ, чѣмъ болѣе будутъ дробиться и мельчать частныя имущества по наслѣдству и другимъ случайностямъ, тѣмъ непреложнѣе будутъ совершаемые этотъ переходъ и перевѣсъ на сторону крестьянскаго общиннаго владѣнія, такъ что можно уже предвидѣть болѣе или менѣе отдаленный исходъ, когда сплошныя дачи и цѣльныя, окружныя имѣнія останутся почти исключительно въ рукахъ сельскихъ обществъ, которыя и будутъ такимъ образомъ представителями крупнаго землевладѣнія, противуположнаго мелкимъ и среднимъ частнымъ собственникамъ и отдѣльнымъ участковымъ землевладѣльцамъ.

Мы уже выше сказали и считаемъ нужнымъ повторить, что въ этомъ положеніи вещей мы не видимъ особаго преимущества нашего русскаго быта передъ другими, и напротивъ сознаемъ, что въ этомъ чрезмѣрномъ преобладаніи крестьянства кроется явная, осязательная опасность для нравственнаго прогресса и цивилизаціи нашего отечества, и въ общинномъ землевладѣніи главнѣйшее препятствіе къ улучшенію земледѣльческой культуры. Но мы не видимъ возможности разстраивать этотъ вѣковой ходъ нашего общественнаго построенія и полагаемъ, что съ нимъ надо помириться, точно такъ, какъ мы миримся съ суровостью нашего климата и съ другими преградами, воздвигнутыми историческими и естественными явленіями, независящими отъ человѣческой воли. Вмѣстѣ съ тѣмъ мы полагаемъ, что препятствія эти не непреодолимы, и что неудобства, нами выше указанныя,

скорѣе могутъ быть исправлены, чѣмъ другіе неизлѣчимые недуги, коими болѣютъ другія общества.

Эти соображенія привели насъ къ слѣдующему заключенію.

Наше общественное развитіе, упроченіе земскихъ и мировыхъ учрежденій, и вообще все будущее преуспѣяніе самоуправленія въ Россіи, если по неисповѣдимымъ Божьимъ судьбамъ, этимъ порядкамъ суждено преуспѣвать, вполнѣ **зависитъ отъ той степени умственнаго и нравственнаго образованія, до котораго возвысится у насъ низшій классъ народа.**

Въ эти низшіе слои русскаго общества надо внести свѣтъ просвѣщенія — освѣщать ихъ свыше и снаружи трудъ будетъ напрасный и неблагодарный. — Для образованія народныхъ массъ предоставляются два пути: **учебный**, т. е. умственно-нравственное воспитаніе въ народныхъ школахъ — и **практическій**, т. е. участіе народа въ мѣстномъ самоуправленіи.

Оба эти упражненія должны идти совмѣстно и одновременно — одно дополняетъ и исправляетъ другое, и только совокупное ихъ дѣйствіе даетъ правильное направленіе народной самодѣятельности.

Полнаго научнаго образованія и полныхъ политическихъ правъ нельзя дать цѣлому народу, но по нашему понятію, мѣстное самоуправленіе точно также относится къ политической полноправности, или къ народному самодержавію, какъ элементарное образованіе къ научному, и потому намъ кажется, что именно эти два дѣйствія — **обученіе грамотѣ и участіе въ мѣстныхъ совѣщаніяхъ и судахъ и составляютъ полную школу начальнаго народнаго образованія.**

Къ этимъ школамъ долженъ быть открытъ свободный доступъ возможно большему числу учениковъ и слушателей; изъ этого вытекаетъ **принципъ открытаго и безплатнаго обученія и гласныхъ совѣщаній и судовъ.**

Но съ другой стороны нельзя допустить, чтобы руководство, т. е. обученіе въ школѣ или дѣлопроизводство и судопроизводство въ мѣстныхъ учрежденіяхъ, было предоставлено безъ разбора, безъ повѣрки достоинства и способности, всей массѣ народа — и изъ этого мы выводимъ другой принципъ мѣстнаго самоуправленія въ Россіи — что всякое непосредственное участіе въ управленіи, всякая земская или судебная служба, точно такъ какъ и преподаваніе въ школѣ обусловливается извѣстной степенью умственнаго и нравственнаго образованія, что эта степень должна быть опредѣлена положительной нормой, закономъ установленной, и что норма эта должна быть выражена въ видѣ общаго ценса воспитанія или аттестата, диплома на службу.

Эти соображенія служили намъ руководящей нитью при изслѣдованіи мѣстнаго самоуправленія въ Россіи.

Главными его органами, по нашему понятію, должны быть:

Народное училище.

Земское собраніе.

Мировой судъ.

Ни одинъ изъ нихъ не можетъ быть отдѣленъ отъ другаго, ни поставленъ выше или ниже, ни отложенъ, коль скоро другіе введены въ дѣйствіе. Иначе механизмъ внутренняго управленія принимаетъ ложное и вредное направленіе — всплываютъ грубые, невѣжественные инстинкты.

Грамотность не есть еще полное развитіе умственныхъ и нравственныхъ способностей, но она достаточна для того, чтобы сдѣлать народъ воспріимчивымъ къ познаніямъ, доступнымъ къ благодѣтельному вліянію истиннаго просвѣщенія и способнымъ къ веденію дѣлъ и счетовъ безъ посредства стороннихъ людей, наемныхъ служителей, или почетныхъ опекуновъ.

Точно такъ и мѣстное самоуправленіе, выражающееся въ гласныхъ совѣщаніяхъ и судахъ не составляетъ

еще полноправнаго политическаго организма, но оно развиваетъ чувство правды и справедливости, знакомитъ народъ съ практикой дѣла и судопроизводства и научаетъ его различать дѣйствительныя свои нужды и пользы отъ искуственныхъ, вымышленныхъ теорій, проповѣдуемыхъ людьми рутины и канцелярій по предвзятымъ идеямъ, неприспособленнымъ къ народному быту.

Руccкое земство есть одинъ изъ многоразличныхъ видовъ всенароднаго движенія, влекущаго нашъ вѣкъ къ уравненію правъ, но оно существенно различается отъ демагогическихъ стремленій другихъ странъ тѣмъ, что признаетъ основными своими началами не личную свободу, не политическое равенство, не соціальное братство (liberté, égalité, fraternité), а земское уравнение, т. е. право на землю, на извѣстный меньшій размѣръ надѣла и обязанность держать землю или владѣть недвижимымъ имуществомъ для того, чтобы пользоваться политическими правами.

Эти начала и права, хотя и не были оффиціально признаны, но силою вещей, безъ умысла и намѣренія, вошли и легли въ основаніе новѣйшихъ законоположеній о крестьянствѣ и земствѣ; и изъ нихъ то (а вовсе не изъ политическихъ или національныхъ стремленій) возникло то дружное противодѣйствіе, съ коимъ встрѣтили эти реформы частныя лица, сословія и общества, отвергающія начало земскаго уравненія, какъ противное европейской цивилизаціи, какъ нарушеніе права собственности, какъ отреченіе отъ принципа частнаго землевладѣнія.

Дѣйствительно для нихъ, для польскихъ пановъ, для нѣмецкихъ бароновъ, и для всѣхъ людей, воспитанныхъ въ духѣ аристократическихъ преданій, это вопросъ жизни и смерти, хотя собственно никакой опасности, ни личной, ни имущественной, имъ не угрожаетъ. Но подъ вліяніемъ иноплеменныхъ воззрѣній польской интеллигенціи, германской Gutsherrlichkeit, англійской nobility, ихъ понятія и нравы уже такъ сложились, ихъ образъ

жизни такъ устроился, что равноправность низшихъ сословій, смежность и черезполосность крестьянскихъ земель съ частными владѣніями и вообще сожительство высшихъ и низшихъ классовъ въ одной общественной средѣ представляются ихъ напуганному воображенію чудовищной анархіей.

Мы смѣемъ надѣяться, хотя это предположеніе съ нашей стороны нѣсколько дерзко, что многія указанія, приведенныя въ этомъ сочиненіи, будутъ нѣсколько способствовать къ успокоенію этой мнительности, этого малодушнаго страха, который обуялъ высшія сословія; мы постараемся въ особенности выяснить, что тѣ же неудобства, которыя предвидятся отъ общиннаго землевладѣнія въ Россіи, представляются въ другихъ странахъ, во Франціи и западной Германіи отъ чрезмѣрнаго дробленія участковаго — Atomisirung des Grundbesitzes— Zweigwirthschaft, что праву на землю, которое мы въ Россіи признаемъ естественнымъ правомъ человѣка, соотвѣтствуетъ въ другихъ странахъ право на призрѣніе, которое есть такое же соціальное и комунистическое ученіе, возлагающее на собственниковъ пропитаніе неимущихъ, что общественныя отношенія прежняго строя во всемъ старомъ свѣтѣ видоизмѣняются, переходятъ къ новой формѣ ассоціацій, товариществъ, общинъ, и что аграрные законы, искуственно поддерживающіе аристократическій элементъ, въ новѣйшее время колеблются даже въ классической странѣ крупнаго землевладѣнія, въ Ирландіи. Но въ то же время слѣдуетъ замѣтить, что высшія сословія очень мирно уживаются съ низшими въ тѣхъ странахъ, гдѣ они своевременно отреклись отъ сословнаго преобладанія, въ Англіи, Швейцаріи, Бельгіи, и насъ невольно поражаетъ то обстоятельство, что аристократическіе классы всей Европы не находятъ для своего отдохновенія и увеселенія лучшаго мѣстопребыванія, какъ демократическую Швейцарію, гдѣ равенство

сословій доведено до полнѣйшаго, радикальнаго выраженія, и община есть основа всего гражданскаго строя.

Исторія всѣхъ прочихъ государствъ европейскаго материка до новѣйшихъ временъ есть не что иное какъ скорбная лѣтопись самоуправства и самовластія, раздѣленная на два періода — феодальнаго владычества и административнаго произвола.

Этимъ двумъ понятіямъ, самоуправству и самовластію, означающимъ злоупотребленіе личной воли и правительственной власти, противуполагается третье—самоуправленіе, выражающее правильное взаимнодѣйствіе народной воли и мѣстныхъ властей въ предѣлахъ закона и подъ сѣнью суда.

I.

Общее понятіе о самоуправленіи — Selfgovernment — Selbstverwaltung — Decentralisation. — Формы правленія не зависимы отъ формъ управленія. — Различіе между приказной системой управленія и земской. — Значеніе новѣйшихъ преобразованій: крестьянскаго, земскаго, судебнаго.

Самоуправленіемъ называется такой порядокъ внутренняго управленія, при коемъ мѣстныя дѣла и должности завѣдываются и замѣщаются мѣстными жителями — земскими обывателями.

Этому порядку противуполагается другой приказный или бюрократичкскій, по коему тѣ же дѣла и должности поручаются стороннимъ людямъ, не вслѣдствіе принадлежности ихъ къ той мѣстности, коей они управляютъ, а по произвольному выбору и опредѣленію начальства, правительства.

Противуположность этихъ двухъ системъ состоитъ въ томъ, что по первой правители по жительству или податному окладу принадлежатъ къ мѣстности ими управляемой, а по второй остаются внѣ ея круга и служатъ агентами общихъ государственныхъ интересовъ.

Однако такое опредѣленіе самоуправленія выражаетъ только общее понятіе о немъ, проводитъ только главную черту различія между двумя формами внутренняго управленія, и обнимая въ цѣлости всю область самоуправленія, не переходитъ законныхъ ея предѣловъ.

Оно кажется намъ вѣрнымъ потому, что не предрѣшаетъ многихъ спорныхъ вопросовъ, естественно представляющихся при дальнѣйшемъ изслѣдованіи этого предмета, и оставляетъ ихъ открытыми; но далѣе это общее понятіе разлагается на нѣсколько составныхъ, и каждое изъ нихъ требуетъ отдѣльнаго и точнаго опредѣленія: слова «мѣстные жи-

тели, земскіе обыватели, внутреннее управленіе, мѣстныя дѣла», должны быть объяснены; эти объясненія и составляютъ предметъ первой части нашего сочиненія.

Въ этой главѣ мы имѣемъ въ виду представить только общій очеркъ нашего предмета, какъ мы его разумѣемъ.

Слово «самоуправленіе» переведено буквально съ англійскаго selfgovernment; вмѣстѣ съ переводомъ перешло не только къ намъ въ Россію, но и въ Германію и во всю Европу, и самое понятіе въ томъ же самомъ видѣ и съ тѣми же самыми оттѣнками, какъ оно существуетъ въ Англіи. Многимъ публицистамъ даже представилось, будто самоуправленіе на всѣхъ языкахъ и у всѣхъ народовъ должно непремѣнно означать лишь то, что подъ этимъ выраженіемъ разумѣютъ англичане и будто оно въ другомъ видѣ и при другихъ условіяхъ ни къ чему и ни къ кому непримѣнимо.

Два писателя, оба пользующіеся заслуженною славою, положили основаніе новой политической школѣ, провозгласившей начало мѣстнаго самоуправленія: Токвиль во Франціи, Гнейстъ въ Германіи; хотя предметы ихъ изслѣдованій и изученій были совершенно различны — аристократическая Англія и демократическая Америка, но оба они пришли къ заключенію, что величіе этихъ двухъ народовъ основано на началѣ, противуположномъ централизаціи, которое они и называютъ selfgovernment.

Гнейстъ въ своемъ сочиненіи «Die Selbstverwaltung in England» дѣлаетъ дѣйствительно такое опредѣленіе существовавшимъ доселѣ англійскимъ учрежденіямъ, что изъ его словъ можно заключить, будто все значеніе ихъ заключалось въ аристократическомъ началѣ почетной и безвозмездной службы высшихъ сословій [1]).

Изъ этого вывели ошибочное заключеніе, будто самоуправленіемъ можетъ быть названо только то, что соотвѣтствуетъ такому классическому образцу, и будто участіе низшихъ сословій въ мѣстномъ управленіи и служба на жалованьѣ — нарушаютъ основу и самое значеніе самоуправленія.

Подъ вліяніемъ такаго односторонняго взгляда и предвзятыхъ мыслей — нѣкоторые ученые писатели увидѣли даже въ мѣстномъ земскомъ самоуправленіи «поприще для аристократіи, главное средство для крупныхъ землевладѣльцевъ сохранить свое вліяніе въ обществѣ» [2]).

Противъ этого односторонняго взгляда нѣмецкихъ и русскаго ученыхъ мы постараемся привести положительные факты, свидѣтельствующіе, что временное преобладаніе аристократическаго элемента не развило, а напротивъ, едва не погубило самоуправленія въ Англіи; противъ этихъ глубокомысленныхъ, но нѣсколько узкихъ воззрѣній мы выста-

вляемъ широкое и болѣе вѣрное понятіе о самоуправленіи, приводимое Токвилемъ.

Токвиль говоритъ, что онъ посѣтилъ Англію и Америку, изучилъ бытъ этихъ двухъ народовъ, у которыхъ общественная свобода достигла наивысшаго развитія, и прислушиваясь къ мнѣнію различныхъ политическихъ партій, встрѣчалъ въ Америкѣ много людей, враждебныхъ демократическимъ учрежденіямъ своего отечества, точно такъ, какъ и въ Англіи людей, осуждающихъ аристократическое настроеніе англійскаго общества и правительства; но ни въ Америкѣ, ни въ Англіи не встрѣчалъ никого, кто бы не признавалъ общественной свободы (la liberté communale) высшимъ условіемъ благоденствія своего отечества. О всѣхъ прочихъ предметахъ мнѣнія разногласны до безконечности; споры и пренія безостановочны, вражда кажется непримиримою, но всѣ эти безчисленные религіозные и политическіе секты, толки, кружки и партіи сходятся въ одномъ глубокомъ и всенародномъ вѣрованіи, что самоуправленіе есть основа гражданственности и благосостоянія Великобританіи и Соединенныхъ штатовъ [3]).

Если это такъ, если дѣйствительно эти два народа, какъ свидѣтельствуетъ Токвиль и подтверждаетъ современная исторія, въ двухъ разныхъ частяхъ свѣта испытали съ равнымъ успѣхомъ систему мѣстнаго самоуправленія, то ясно, что эту систему надо принять въ самомъ широкомъ значеніи и что она можетъ имѣть одну форму въ Англіи, другую въ Америкѣ и принять третью въ Германіи или Россіи. Въ полномъ и строгомъ смыслѣ слова она означаетъ не болѣе, какъ управленіе мѣстными дѣлами посредствомъ мѣстныхъ жителей, и какъ общее начало гражданскаго строя или общественнаго быта, стоитъ выше всякихъ одностороннихъ воззрѣній на вліянія и преобладанія разныхъ политическихъ и соціальныхъ партій.

Исторія доказываетъ, что самоуправленіемъ удовлетворяются потребности всякаго рода, если онѣ дѣйствительно народныя, т. е. не частныя и не сословныя; что оно уживается съ самыми разнородными началами общественнаго строя, если только эти начала не искуственныя, природныя, что оно упрочиваетъ и охраняетъ аристократическое начало въ Англіи и въ то же время развиваетъ до неслыханныхъ размѣровъ народное благосостояніе демократической Америки; примѣняется съ равнымъ успѣхомъ къ Швейцаріи—странѣ въ 739 квадратныхъ миль— и къ необозримымъ пустынямъ сѣверо-американскаго континента; къ метрополіи самой изысканной образованности — Лондону, и къ ея дикимъ колоніямъ — Канадѣ, Австраліи и Мысу Доброй Надежды, и что, наконецъ,

оно охраняетъ, съ равнымъ уваженіемъ, монархическое и республиканское правленія въ двухъ великихъ державахъ Стараго и Новаго Свѣта, и въ тѣхъ именно, которыя, изъ всѣхъ народовъ и странъ міра, достигли безспорно высшей степени свободы и благосостоянія.

Ссылаясь на эти примѣры монархій и республикъ, аристократическихъ и демократическихъ обществъ, великихъ державъ и отдаленныхъ колоній,—мы считаемъ себя вправѣ заключить, что самоуправленіе примѣнимо къ различнѣйшимъ условіямъ народнаго быта. Вопросъ о томъ, какія изъ условій общественнаго быта лучшія для развитія общественныхъ учрежденій, этотъ вопросъ остается открытымъ; но когда спрашивается: въ чемъ состоитъ самоуправленіе и что оно означаетъ, то нельзя отвѣчать ни примѣромъ аристократической Англіи, ни ссылкой на демократическую Америку.

Формы правленія независимы отъ формъ управленія, и какія бы ни были первыя, самодержавныя или представительныя, монархическія или республиканскія, — вторыя, т. е. формы управленія принимаютъ во всякомъ случаѣ одинъ изъ двухъ видовъ: или земскій, общественный — если мѣстное управленіе поручается мѣстнымъ обывателямъ — или бюрократическій приказный — если мѣстное управленіе завѣдывается людьми сторонними.

Поэтому самоуправленіе должно быть разсматриваемо не какъ орудіе или средство для введенія и поддержанія различныхъ политическихъ вліяній, но какъ особый порядокъ, вовсе чуждый политики, имѣющій свою особую цѣль и свою отдѣльную область дѣйствій. — Не въ томъ вопросъ, удобнѣе ли этотъ порядокъ при самодержавіи, или при народномъ представительствѣ, при аристократическомъ началѣ, или при демократическомъ, — но дѣло въ томъ, что при какихъ бы то ни было формахъ правленія, при всякомъ центральномъ правительствѣ — представляется цѣлый разрядъ дѣлъ, коимъ не можетъ непосредственно завѣдывать никакое правительство, и который поэтому долженъ быть поручаемъ или агентамъ администраціи, опредѣляемымъ и смѣняемымъ по усмотрѣнію начальства, или же тѣмъ самымъ жителямъ, до которыхъ эти дѣла непосредственно касаются, — земскимъ людямъ.

Вопросъ, слѣдовательно, состоитъ въ томъ, который изъ этихъ двухъ порядковъ лучшій для исправленія тѣхъ дѣлъ и тѣхъ повинностей, которыя относятся къ внутреннему управленію? Чтобы его разрѣшить, надо предварительно отрѣшиться отъ всякихъ одностороннихъ и пристрастныхъ воззрѣній на преобладаніе тѣхъ или другихъ политическихъ партій, элементовъ, направленій.

Надо вспомнить, что во всѣхъ странахъ и у всѣхъ народовъ, кромѣ высшихъ государственныхъ и династическихъ интересовъ, есть еще и много другихъ скромныхъ нуждъ и пользъ, которыя должны быть удовлетворены на мѣстахъ, по мѣстнымъ соображеніямъ и мѣстнымъ свѣдѣніямъ, и совершенно независимо отъ политическихъ цѣлей и видовъ: ставить починку мостовъ, исправленіе дорогъ, призрѣніе бѣдныхъ, продовольствіе голодныхъ въ зависимость отъ того же начальства, которое объявляетъ войну, заключаетъ трактаты, издаетъ законы и заправляетъ финансами, значитъ смѣшивать два дѣйствія, требующія совершенно различныхъ способностей; отъ этого смѣшенія происходитъ, что во всѣхъ централизированныхъ государствахъ мѣстные интересы приносятся въ жертву общимъ и совершенно теряются изъ виду.

Самоуправленіе, въ томъ смыслѣ, какъ разумѣютъ это въ Англіи и Америкѣ, имѣетъ то преимущество, что выдѣляетъ внутреннее управленіе изъ сферы политики, и потому-то оно и стоитъ въ сознаніи этихъ народовъ выше всѣхъ временныхъ, случайныхъ, одностороннихъ взглядовъ партій и къ сторонѣ отъ ихъ шумныхъ и смутныхъ словопреній.

Но мы не возобновляемъ вѣковѣчнаго спора, переходящаго попеременно изъ исторіи въ науку, изъ литературы въ общество, безвыходнаго и празднаго спора о преимуществѣ земскихъ и приказныхъ порядковъ, бюрократіи и самоуправленіи; мы постараемся въ дальнѣйшихъ нашихъ изслѣдованіяхъ доказать, что принятіе той или другой системы болѣе зависитъ отъ нрава или, такъ сказать, темперамента частныхъ лицъ и народовъ, чѣмъ отъ ихъ свободнаго и разумнаго выбора; что однимъ нравится болѣе порядокъ, дисциплина, стройность, однообразіе; другимъ—свобода, приволье, просторъ и разгулъ, и что введеніе той или другой формы внутренняго управленія зависитъ непосредственно отъ преобладанія въ извѣстномъ обществѣ и въ данный моментъ этихъ чувствъ, наклонностей и вкусовъ.

Въ этой главѣ мы хотимъ только заявить, что принимая самоуправленіе въ томъ смыслѣ, какъ выше опредѣлено, надо признать, что оно въ Россіи, въ настоящее время, основано; что новѣйшія преобразованія, крестьянское, земское и судебное, ввели именно тотъ порядокъ управленія, который мы называемъ по его существу самоуправленіемъ, то есть такой «по коему мѣстныя дѣла и должности завѣдываются и замѣщаются мѣстными жителями».

Введеніе этихъ новыхъ формъ, противуположныхъ канцелярскому дѣлопроизводству и административному полновластію, было неожиданно и круто. Отъ этого произошло нѣкоторое смѣшеніе въ понятіяхъ объ



этомъ видѣ управленія. Ни въ правительствѣ, ни въ народѣ, не оказалось яснаго представленія о даруемыхъ правахъ, о принимаемыхъ обязанностяхъ. Обнаружились самыя противоположныя стремленія: по мѣстамъ въ губерніяхъ и еще болѣе въ глуши нѣкоторыхъ уѣздовъ, появился безобразный сепаратизмъ, стремящійся создать изъ каждаго земскаго собранія независимое правительство; въ столицахъ — въ той части публики, которая изучала только иностранную политику въ журналахъ и путешествіяхъ, мѣстныя учрежденія, земскія и судебныя, были приняты съ явнымъ пренебреженіемъ, какъ игра, не стоющая свѣчъ, какъ жалкая пародія либеральныхъ учрежденій, коими пользуются другіе народы.

Главное, основное различіе между правленіемъ и управленіемъ, между земскими и правительственными учрежденіями, мѣстнымъ хозяйствомъ и государственными финансами, мировымъ судомъ и расправой и администраціей не было ни указано въ законоположеніяхъ, ни объяснено наукой, ни извѣстно по опыту; поэтому все дѣло представилось умамъ, пораженнымъ внезапностью столь радикальныхъ преобразованій, въ самыхъ смутныхъ чертахъ; самоуправство нѣкоторыхъ управъ и собраній прямо встрѣтилось съ самовластіемъ отдѣльныхъ начальниковъ, и все это вмѣстѣ приняло названіе самоуправленія... [4]).

Очевидно, что нельзя идти далѣе по этому скользкому пути, не изслѣдовавъ почвы и направленія, по коимъ пролагается новая дорога.

Прежде всего надо признать совершившійся фактъ, что мы, съ смѣлостію безпримѣрной въ лѣтописяхъ міра, выступили на новое поприще общественной жизни. Примѣры другихъ странъ, сравненіе нашихъ учрежденій съ иноземными доказываютъ, что ни одному современному народу европейскаго континента не предоставлено такого широкаго участія во внутреннемъ управленіи, какъ русскому: все хозяйственное управленіе, съ неограниченнымъ правомъ самообложенія; вся мировая юстиція и нѣкоторыя административныя обязанности поручены въ Россіи мѣстнымъ жителямъ; всѣ должности внутренняго управленія, кромѣ полицейскихъ, замѣщаются по выбору мѣстныхъ жителей; всѣ сословія участвуютъ въ совѣщаніяхъ и рѣшеніяхъ по мѣстнымъ дѣламъ, и всѣ имущества подлежатъ податной раскладкѣ.

Этого уже нельзя назвать опытомъ самоуправленія. Въ такихъ размѣрахъ нельзя испытывать новыя учрежденія, отмѣняющія всѣ прежніе порядки. По сему въ преобразованіяхъ, ознаменовавшихъ настоящее царствованіе, необходимо признать общее, высшее значеніе, именно, что черезъ нихъ основано въ Россіи — самоуправленіе.

Оно основано, но это не значитъ, что оно уже устроено. Для строенія, какъ извѣстно, требуются не такіе матеріалы и пріемы, какіе нужны для основанія. Бутъ, фундаментъ, можетъ быть заложенъ изъ простаго, необтесаннаго булыжнаго камня; и если почва, на коей возводится зданіе, тверда, то этотъ камень держится собственною тяжестію и только верхніе ряды онаго заливаются, для прочности, весьма слабымъ известковымъ растворомъ. Но для постройки стѣнъ и прочихъ частей зданія — требуется связь, которая достигается — какъ въ строеніяхъ, такъ и въ учрежденіяхъ: во-первыхъ, послѣдовательнымъ исполненіемъ предначертаннаго плана; во-вторыхъ, тщательнымъ закрѣпленіемъ отдѣльныхъ частей. Для этого дѣла требуются уже спеціальныя техническія познанія.

Такъ и въ дѣлѣ мѣстнаго самоуправленія нѣкоторые предметы должны быть указаны въ общемъ планѣ.

Взаимныя отношенія между администраціей и мѣстнымъ учрежденіемъ, между общественными и земскими учрежденіями и властями, различіе между управленіемъ финансовымъ и такъ называемымъ хозяйственнымъ, общая система обложенія и раскладокъ земскихъ сборовъ, предметы вѣдомства и предѣлы власти мѣстнаго самоуправленія, всѣ эти главныя черты должны быть проведены ясно и однимъ твердымъ почеркомъ чрезъ всѣ положенія, уставы, временныя правила и основные законы, коими регламентируется внутреннее управленіе административное, судебное, земское и общественное.

Мы предпринимаемъ эти изслѣдованія съ тою именно цѣлью, чтобы найти тѣ черты, схватить ту нить, которая могла бы насъ вывести на путь общественнаго устроенія, и въ томъ глубокомъ убѣжденіи, что современной Россіи нѣтъ другаго исхода, какъ примѣненіе и развитіе тѣхъ началъ, которыя провозглашены въ началѣ настоящаго царствованія. Мы вѣримъ въ возможность этого примѣненія, потому что въ нашей русской натурѣ находимъ всѣ тѣ черты народныхъ нравовъ и обычаевъ, которыя дѣлаютъ людей способными къ самоуправленію и напротивъ дѣлаютъ ихъ негодными для администраціи. Мы надѣемся, для успѣха этого великаго дѣла, на смѣтливость простаго народа, на сдержанность его чувствъ, на здравый смыслъ, преобладающій въ низшемъ классѣ, и на то высокое благоразуміе, которое обнаруживается въ Россіи во всѣхъ сословіяхъ когда обсуждается сила совершившихся фактовъ, ходъ неминуемыхъ событій, несомнѣнныя послѣдствія предстоящихъ преобразованій. И наоборотъ мы сомнѣваемся, чтобы при поверхностномъ образованіи, которое дано было и дается понынѣ среднимъ и высшимъ классамъ въ Россіи, при ихъ легкомысленномъ отчужденіи отъ народнаго быта,

непониманіи существенныхъ интересовъ страны и народа, администрація, въ смыслѣ французской centralisation или прусской Gutsherrlichkeit, могла бы когда либо осуществить въ Россіи тѣ ожиданія, которыя возлагаютъ на нее приверженцы старыхъ порядковъ для возстановленія административнаго самовластія и помѣщичьяго самоуправства.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Гнейстъ даетъ объ англійскомъ самоуправленіи слѣдующее опредѣленіе (стр. 1211): Selfgovernment heisst in England die Verwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Landesgesetzen durch Ehrenämter der höheren und mittleren Stände mittels Communal-Grundsteuern.

Но далѣе на стр. 1377 онъ пишетъ: Die Harmonie von Staat und Gesellschaft war annähernd unter Georg III erreicht... Seit 1815 tritt ein Rückgang ein. Dieselbe Partei, welche sich im Kriege gross gezeigt hatte, zeigte sich im Frieden klein... Eine feste Communalorganisation war nur eben für die Gentry vorhanden; in den Städten waren drei Viertel der Wähler abhängige Kleinbürger und Almosenempfänger; AUF DEM LANDE FEHLTEN DIE EIGENTHUMSBAUERN. Eben desshalb waren die Communalämter auf dem Niveau eines Reihendienstes herabgesunken, mit so wenig Halt und Selbstgefühl, dass die Wähler in ein Gefolg des Adelstandes verwandelt waren.

Эти послѣднія слова дополняютъ первыя. Дѣйствительно до первой четверти настоящаго столѣтія самоуправленіе въ Англіи было основано на аристократическомъ началѣ почетной службы высшихъ сословій.— Но также несомнѣнно, что эта почетная служба при возрастающей своей сложности и тягости, опостылѣла высшимъ классамъ и превратилась въ службу прикащиковъ, повѣренныхъ, частныхъ служителей, опредѣляемыхъ англійскимъ дворянствомъ. Поэтому Англія угрожала видимая опасность подпасть подъ владычество такой же бюрократіи наравнѣ съ прочими странами, но съ тою разницей, что эта бюрократія, была бы не казенная, а аристократическая. Англичане своевременно сознали эту опасность и приступили съ 1834 г. къ коренному преобразованію, замѣняя постепенно почетную службу высшихъ сословій службой на жалованіи и по выбору всѣхъ сословій. Ходъ этого преобразованія будетъ изложенъ далѣе.

---

[2]) О народномъ представительствѣ, соч. Чичерина, стр. 527: «Поэтому мѣстное самоуправленіе является преимущественно поприщемъ для аристократіи и развивается тамъ, гдѣ владычествуетъ послѣдняя. Напротивъ съ преобладаніемъ среднихъ классовъ мѣстное самоуправленіе теряетъ свое существенное значеніе и открывается обширное поле для другихъ путей. Корпоративная организація замѣняется соединеніемъ свободныхъ силъ.»

Ученый профессоръ вспоминаетъ о двухъ случаяхъ, но упускаетъ третій; — онъ вспоминаетъ объ аристократическомъ самоуправленіи Англіи и бюрократическомъ преобладаніи среднихъ классовъ во Франціи, но забываетъ Америку, гдѣ владычествуетъ не бюрократія, не аристократія, а народъ въ полномъ составѣ; гдѣ корпорацій никогда не существовало, гдѣ свободныя силы соединились именно въ той формѣ, которую онъ признаетъ аристократическою, въ самомъ полномъ видѣ мѣстнаго самоуправленія.

---

[3]) Toqueville, de la Démocratie en Amérique. Tome I, page 161. Paris 1865.

---

[4]) Мы часто будемъ упоминать о различіи между правленіемъ и управленіемъ. Оно ясно по буквальному смыслу сихъ словъ. — Первое означаетъ дѣйствіе верховной власти, узаконяющей, устанавливающей общій порядокъ; второе исполненіе и распоряженіе по законамъ, уставамъ, предначертаннымъ правительственною властію. Но въ сужденіяхъ о самоуправленіи эти два понятія часто смѣшиваются, вслѣдствіе чего даже народное представительство принимается иногда за видъ самоуправленія, самый полный и высшій. Но между тѣмъ и другимъ есть существенное различіе, признаваемое наукой и обнаруживающееся въ дѣйствительности.

Наука на всѣхъ языкахъ различаетъ правленіе отъ управленія gouvernement, administration — Regierung, Verwaltung.

Исторія указываетъ, что народное представительство существовало иногда, напримѣръ во Франціи, на самыхъ широкихъ основаніяхъ, на началахъ народнаго самодержавія (souveraineté du peuple) и съ поголовнымъ голосованьемъ (vote universelle); но въ тоже время въ той же странѣ самоуправленіе не принималось и народъ облеченный всѣми правами верховной власти въ лицѣ своихъ представителей, объявлявшій войну и миръ, казнившій даже своего короля, — не могъ достигнуть права перестраивать мосты, или чинить сельскія дороги безъ дозволенія центральнаго правительства.

II.

О предѣлахъ власти мѣстныхъ учрежденій общественныхъ и земскихъ.—Власть законодательная и право самообложенія. Постановленія мѣстныхъ властей и учрежденій въ Англіи (Bye laws). Право обложенія по прусскимъ законамъ, по французскимъ.— Различіе между законодательною властію и правомъ издавать постановленія.

Чѣмъ болѣе простора и развитія дается мѣстному самоуправленію, тѣмъ опредѣлительнѣе слѣдуетъ очертить кругъ дѣйствій мѣстныхъ учрежденій и властей.—Верховная правительственная власть и всѣ принадлежности этой власти остаются во всякомъ случаѣ внѣ этого круга; и какая бы ни была эта власть, самодержавная или представительная, за нею должны оставаться неприкосновенными нѣкоторыя высшія права, коими она ни съ кѣмъ дѣлиться не можетъ и не должна.

Таковы право законодательства и право обложенія (то есть право установленія податей и повинностей).

Если самоуправленіе съ одной стороны предполагаетъ свободное обсужденіе и рѣшеніе дѣлъ внутренняго мѣстнаго управленія, и не допускаетъ въ этомъ отношеніи административнаго вмѣшательства, самовластія, то съ другой стороны оно также не можетъ быть предоставлено своему собственному произволу. Твердая и полная организація законодательной власти и податной системы должны предшествовать во всякой странѣ введенію мѣстнаго самоуправленія.

Но у насъ въ Россіи преобладалъ иной взглядъ при составленіи положенія о земскихъ учрежденіяхъ: подъ вліяніемъ внезапно возбудившагося отвращенія ко всякой регламентаціи, многіе думали, будто не слѣдуетъ предрѣшать никакихъ вопросовъ спорныхъ и существенныхъ; что законоположеніе о земствѣ должно постепенно слагаться изъ указаній опыта, изъ самыхъ дѣйствій новыхъ учрежденій; и что поэтому въ уставѣ достаточно дать общія указанія, руководства, установивъ только главныя начала самоуправленія. Эта мысль проникла во всю редакцію

положеній 1-го января 1864 г., но особенно рѣзко выразилась въ слѣдующихъ статьяхъ:

По ст. 6 «Земскимъ учрежденіямъ предоставлено дѣйствовать въ кругу ввѣренныхъ имъ дѣлъ самостоятельно; законъ опредѣляетъ случаи, въ которыхъ дѣйствія и распоряженія ихъ подлежатъ утвержденію и наблюденію правительственныхъ властей.»

По ст. 66 «Они могутъ издавать постановленія, обязательныя для всего земства, если эти постановленія не выходятъ изъ круга ихъ дѣйствій и не противны общимъ узаконеніямъ.»

По ст. 68 «Къ вѣдомству земскихъ учрежденій, между прочимъ, относится установленіе новыхъ сборовъ на земскія повинности.»

Наконецъ по ст. 8—11 «Временныхъ правилъ: это право установленія сборовъ распространено — не только на расходы, признанные обязательными по закону, **но и на всякія потребности, свойства и размѣръ коихъ опредѣляются земскими собраніями.**»

Изъ буквальнаго смысла этихъ статей вытекаютъ слѣдующія заключенія:

Во первыхъ: что во всѣхъ случаяхъ, гдѣ законъ не успѣлъ дать яснаго указанія, гдѣ онъ оказывается неполнымъ или неяснымъ, или, гдѣ не упомянуто о правѣ учрежденія дѣйствуютъ независимо отъ всякаго правительственнаго надзора и имѣютъ право издавать постановленія, обязательныя для всѣхъ жителей губерніи. Это соотвѣтствуетъ законодательной власти.

Во вторыхъ: право установлять новые сборы на предметы необязательные, и опредѣлять самыя потребности по усмотрѣнію отдѣльныхъ собраній — это право приравниваетъ наши земскія учрежденія къ представительнымъ собраніямъ и передаетъ имъ, можетъ быть, безъ умысла законодателя, самую высшую принадлежность верховнаго правленія — право податнаго обложенія.

Такимъ образомъ, нашимъ земскимъ учрежденіямъ заданы одновременно двѣ задачи: **приводить въ дѣйствіе новое положеніе, и дополнять, исправлять, пояснять оное по указаніямъ собственнаго опыта**; это широкое право получаетъ еще большее значеніе отъ того, что при быстромъ и бѣгломъ начертаніи законоположенія о земствѣ, многіе, очень многіе случаи ускользнули отъ вниманія составителей устава и такимъ образомъ по пропуску или недомолвкѣ законодательства, на основаніи ст. 6 и 66 «Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ» вошли въ кругъ тѣхъ предметовъ, непоименованныхъ и не-

предвидѣнныхъ, по коимъ они могутъ издавать постановленія, обязательныя для всего земства, потому собственно, что законъ не опредѣлилъ этого случая и не подчинилъ его утвержденію правительственныхъ властей.

Это чрезмѣрное расширеніе власти мѣстныхъ собраній едва ли соотвѣтствуетъ правильному понятію о самоуправленіи, и мы смѣемъ думать, что эта неопредѣленность закона, эта шаткость въ означеніи предѣловъ власти болѣе опасна, чѣмъ полезна для самостоятельности земскихъ учрежденій.

Опасность эта заключается въ томъ, что администрація и земство, дѣйствуя на одномъ и томъ же поприщѣ, вращаясь постоянно въ одномъ и томъ же кругу дѣлъ, не могутъ избѣгнуть столкновеній и пререканій, что между ними по самому существу ихъ дѣятельности, направленной къ одной общей цѣли, но съ двухъ противуположныхъ точекъ зрѣнія, возникаютъ недоразумѣнія, возбуждается соревнованіе, и что для разрѣшенія этихъ спорныхъ вопросовъ нужна власть первенствующая, которая и есть власть законодательная; и пока эта власть не установилась въ полной, непреложной своей формѣ, дотолѣ и самостоятельность земскихъ учрежденій не можетъ быть обезпечена; предоставленныя собственнымъ своимъ силамъ, разрозненнымъ и одинокимъ, общественныя установленія не могутъ выдержать борьбы съ централизованными силами правительственныхъ властей и кончаютъ тѣмъ, что слагаютъ оружіе передъ сильнѣйшими своими противниками.

Поэтому кажется сомнительнымъ, чтобы мечта о постепенномъ дополненіи, развитіи земскихъ уставовъ посредствомъ самихъ земскихъ учрежденій могла когда-либо осуществиться; скорѣе можно опасаться, что этотъ длинный и медленный путь приведетъ къ разстройству основныхъ началъ самоуправленія, и что противорѣчіями и недоразумѣніями, неизбѣжными при такомъ порядкѣ отдѣльныхъ совѣщаній, отдѣльныхъ собраній и управъ, воспользуются тѣ, которые желаютъ доказать несостоятельность новыхъ порядковъ и уличить ихъ въ безсиліи.

Итакъ, для огражденія самихъ интересовъ земства, для охраненія его самостоятельности, оно должно само отыскать ту черту, тотъ предѣлъ, который отдѣляетъ его власть отъ правительственной.

Этотъ предѣлъ, какъ выше сказано, есть верховное право издавать законы и установлять налоги. Чѣмъ шире принимается значеніе мѣстнаго самоуправленія, тѣмъ опредѣлительнѣе должны быть установлены эти предѣлы, и мы здѣсь постараемся указать, что въ тѣхъ странахъ, гдѣ общественная свобода достигла наивысшаго развитія, тамъ

и съ наибольшею строгостію различается власть мѣстныхъ учрежденій отъ власти верховной — законодательной и финансовой.

Въ основаніе всей англійской конституціи положенъ принципъ, что всякій законъ исходитъ отъ верховной власти (King in Parliament). Правительство и общины суть исполнители закона въ буквальномъ его смыслѣ, и никакого права толкованія, и объясненія или дополненія имъ не представлено. Съ самаго открытія въ Англіи общественныхъ собраній (vestry и court-leet) и мировыхъ судовъ законодательная власть приняла ихъ, можно сказать, подъ особое свое попечительство, внимательно, шагъ за шагомъ, слѣдила за ихъ развитіемъ, и по мѣрѣ того, какъ возникали новыя потребности, расширялся кругъ дѣйствій, усложнялось дѣлопроизводство, каждый отдѣльный случай облекался въ форму положительнаго закона, статута, акта, билля.

Всѣ эти многосложныя и весьма часто мелочныя правила издавались или утверждались верховною властію, вводились въ сводъ законовъ; отъ этого разновременнаго составленія или вѣрнѣе сказать сопоставленія узаконеній пострадало единство и общая ихъ связь, но съ другой стороны выработался полный кодексъ мѣстнаго самоуправленія, ограждающій общественныя власти и учрежденія со всѣхъ сторонъ и на каждомъ шагу отъ самовластія и насилія.

Англійское законодательство съ особою точностію различаетъ право издавать постановленія отъ права издавать законы — и право обложенія, то есть установленія налоговъ, отъ права составлять смѣты и раскладки. Это тонкое но существенное различіе проведено съ замѣчательною послѣдовательностію черезъ всѣ уставы и положенія, опредѣляющіе кругъ дѣйствій мѣстныхъ учрежденій.

Постановленія называются въ Англіи bye-laws; предметами ихъ могутъ быть только внутренніе распорядки, регламенты. Право дѣлать постановленія различно по городамъ и по сельскимъ обществамъ.

Въ городахъ оно удержалось съ большею самостоятельностію и при утвержденіи городскихъ статутовъ было обыкновенно подтверждаемо вновь. Постановленія не должны быть противны законамъ (contra-leges) и не должны быть безразсудны (irrationabiles); они не могутъ имѣть предметомъ стѣсненіе промысловъ — установленіе гильдій или цеховъ — и со временъ Генриха VIII подлежатъ утвержденію правительства, лордъ-канцлера — по новѣйшему городскому положенію (по §§ 90 и 91); bye-laws могутъ относиться только до предметовъ внутренняго устройства и порядка; городскимъ собраніямъ предоставляется дѣлать постановленія о взысканіяхъ за нарушенія такихъ правилъ, которыя установлены, уза-

конены актами короля и парламента; взысканія могутъ простираться до 5 ф. стерл. (35 р.) штрафа и до мѣсячнаго ареста. Таковыя постановленія вступаютъ въ силу не ранѣе 40 дней, въ теченіи коихъ они должны быть предъявлены министру внутреннихъ дѣлъ и могутъ быть кассированы рѣшеніемъ государственнаго совѣта (Privy Council) [1]).

Въ сельскомъ общественномъ управленіи право издавать постановленія было предоставлено приходскимъ собраніямъ (vestry), но въ общихъ и неопредѣленныхъ выраженіяхъ, что они могутъ имѣть предметомъ «общую пользу публики» (the general good of the public); эта самая шаткость опредѣленія и была главной причиной того, что самое право обратилось въ мертвую букву и было постепенно вовсе отвергнуто. Въ новѣйшее время признано было необходимымъ, при учрежденіи мѣстныхъ управъ, предоставить имъ право установлять нѣкоторыя правила и взысканія по внутреннему своему управленію, но въ самыхъ точныхъ и тѣсныхъ предѣлахъ.

Такъ, по акту 1848 г. о врачебномъ управленіи, управамъ народнаго здравія (board of health) предоставлено издавать постановленія только о порядкѣ дѣлопроизводства и о взысканіяхъ до 5 фунт. и только съ утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ; по другому акту 1847 года строительнымъ коммисіямъ (local boards) дозволено постановлять правила для подвѣдомственныхъ должностныхъ лицъ, но также съ утвержденія министра. Въ Лондонѣ городской совѣтъ имѣетъ право издавать инструкціи о мощеніи улицъ, о содержаніи тротуаровъ, мостовыхъ и общественныхъ зданій и налагать штрафы до 18 фунт. (126 руб.).

Право самообложенія, установленія новыхъ сборовъ, никогда не было предоставлено мѣстнымъ учрежденіямъ. Происхожденіе древнѣйшей повинности—церковнаго сбора (church-rate) теряется въ смутахъ среднихъ вѣковъ и остается неизвѣстнымъ, но всѣ прочіе сборы, безъ исключенія, основаны на актахъ законодательной власти. Въ каждомъ изъ этихъ актовъ опредѣлены: потребность, предметъ расхода, способъ покрытія онаго и предметы обложенія; затѣмъ только размѣръ расхода и размѣръ обложенія предоставлены самостоятельному рѣшенію мѣстныхъ жителей и учрежденій.

Такъ, въ законахъ о бѣдныхъ (poor-law) предметы расходовъ исчислены даже съ мелочною подробностію: содержаніе рабочихъ домовъ, пособіе бѣднымъ на квартирахъ, содержаніе дѣтскихъ пріютовъ, училищъ, жалованье служителямъ и проч. Кромѣ этихъ статей, непосредственно относящихся до призрѣнія бѣдныхъ, къ тому же вѣдомству, соотвѣтствующему нашему общественному призрѣнію, причислены еще 22 раз-

ныхъ, второстепенныхъ и побочныхъ расхода, изъ коихъ каждый опредѣленъ особымъ статутомъ или актомъ парламента [2]).

Такой же порядокъ примѣняется ко всѣмъ прочимъ сборамъ и повинностямъ.

Право установлять новый сборъ на какой бы ни было предметъ, хотя бы самый мелочной, всецѣло остается за правительствомъ, какъ неотъемлемая принадлежность верховной власти.

Только за этимъ правомъ начинается уже самостоятельность мѣстнаго управленія: когда потребность признана дѣйствительною, когда расходъ установленъ общимъ узаконеніемъ, тогда мѣстные жители вступаютъ въ свое право — опредѣленія размѣра сего расхода, способа раскладки, взысканія за нарушеніе узаконенныхъ порядковъ, и уже не стѣсняются во всѣхъ прочихъ своихъ дѣйствіяхъ никакими нормами обложенія.

Прусское законодательство еще опредѣлительнѣе англійскаго въ обозначеніи предѣловъ власти мѣстныхъ учрежденій. Право установленія сборовъ и повинностей предоставлено въ Пруссіи уѣзднымъ собраніямъ (Kreisstände), но только въ слѣдующихъ размѣрахъ: они могутъ дѣлать постановленія о расходахъ, составляющихъ предметъ общихъ пользъ и нуждъ (zu gemeinnützigen Anlagen, zur Beseitigung eines Nothstandes), но для покрытія таковыхъ расходовъ могутъ ассигновать только остатки земскихъ сборовъ за послѣднія 5 лѣтъ, или запасныя суммы общественнаго капитала (Kreis-Communalfond). Если же сихъ источниковъ не имѣется, и требуются новый сборъ или добавочная повинность, то таковые нуждаются въ разрѣшеніи губернскаго начальства, а въ извѣстныхъ случаяхъ и королевской власти (mit Bestätigung der Regierung und Königlicher Genehmigung). Для постановленій по симъ предметамъ требуется не простое большинство, но $^2/_3$ голосовъ и кромѣ того согласіе по крайней мѣрѣ двухъ сословій (Stände).

Общественные сборы (Gemeindeabgaben) раздѣляются на два рода: добавочные къ государственнымъ податямъ (Zuschläge zu Staatssteuern) и самостоятельныя повинности (selbstständige Abgaben). Большая часть земскихъ повинностей покрывается изъ перваго источника такимъ порядкомъ: общественное собраніе (Gemeindeversammlung) составляетъ смѣту расходовъ и раскладываетъ причитающійся сборъ на всѣхъ обывателей, обложенныхъ прямыми казенными налогами, въ видѣ добавочнаго процента, — въ восточныхъ областяхъ Пруссіи всякій таковой добавочный сборъ нуждается въ разрѣшеніи правительства, въ западныхъ допускается прямое обложеніе мѣстными собраніями до 50 коп. съ рубля. Добавочные

сборы къ промысловымъ казеннымъ налогамъ (Gewerbesteuer) вовсе не допускается.

Прочіе общественные сборы (selbstständige Gemeindeabgaben) называются самостоятельными въ томъ отношеніи, что разлагаются не по общей податной системѣ, постановленной для казенныхъ налоговъ, не въ видѣ добавочнаго сбора (Zuschläge zu den Staatssteuern), но по особой раскладкѣ, установленной мѣстными общественными властями. Такъ какъ предметы обложенія опредѣлены общими узаконеніями, и самый сборъ подлежитъ утвержденію правительства, то самостоятельныя дѣйствія обществъ (Gemeinden) состоятъ только въ томъ, что они опредѣляютъ способъ раскладки и размѣръ сбора. Къ этому разряду причисляются по прусскому законодательству слѣдующія повинности: a) Einzugsgeld — единовременный сборъ съ лицъ, приписывающихся къ обществу, b) Einkaufsgeld — вкупныя деньги за пользованіе общественными угодьями и имуществами, c) Hundesteuer — сборъ съ собакъ, d) Marktstandsgeld — ярморочные и базарные сборы, e) Luxussteuer — сборы съ увеселительныхъ заведеній, питейныхъ домовъ, трактировъ и проч.

Такимъ образомъ вся система земскаго и общественнаго обложенія въ Пруссіи основана такъ, что всякій новый сборъ установляется не иначе, какъ съ утвержденія правительства; только въ западныхъ областяхъ сдѣлано исключеніе изъ этого правила и предоставлено общественнымъ собраніямъ установлять добавочные сборы (Zuschläge zu den Staatssteuern) въ размѣрѣ до 50% казенныхъ податей и безъ утвержденія правительства.

Во Франціи, гдѣ самостоятельность мѣстныхъ учрежденій, какъ извѣстно, вовсе подавлена правительственной опекой, законы упоминаютъ однако, какъ бы въ утѣшеніе публикѣ, о правѣ мѣстныхъ учрежденій издавать постановленія, и французскіе публицисты повторяютъ съ нѣкоторымъ самодовольствомъ статью закона 1791 года: «Le conseil général vote souverainement sur les questions d'intérêt local.»

Но въ дѣйствительности этотъ жалкій souverain не пользуется никакимъ распорядительнымъ правомъ;—эти questions d'intérêt local ограничиваются слѣдующими предметами: распредѣленіе сельскихъ дорогъ по разрядамъ (classification des chemins vicinaux), составленіе списка присяжныхъ для оцѣнки отчуждаемыхъ имуществъ (jury d'exprorpriation), опредѣленіе числа сумасшедшихъ и призрѣваемыхъ въ богадѣльняхъ и только...

Самодержавіе (la souveraineté) земскихъ собраній во Франціи, какъ изъ этого видно, ограничено крайне тѣснымъ поприщемъ...

Тоже самое замѣчаемъ во Франціи относительно правъ установленія сборовъ. Съ перваго взгляда кажется, будто мѣстнымъ собраніямъ предоставлено очень широкое право самообложенія. У французовъ, какъ у насъ, расходы раздѣляются на обязательные и необязательные, dépenses obligatoires et facultatives; но тѣ и другіе вносятся въ одну и ту же смѣту, представляются вмѣстѣ на просмотръ префекта, на утвержденіе министровъ, и по одобреніи правительствомъ дѣлаются одинаково обязательными. Различіе между ними состоитъ лишь въ томъ, что одни, такъ называемые dépenses obligatoires, установляются законодательнымъ порядкомъ (par la loi des finances), а другіе, dépenses facultatives — административною властію, по предложеніямъ мѣстныхъ собраній (conseils généraux), но съ утвержденіемъ подлежащаго министерства.

Итакъ разсмотрѣвъ самоуправленіе во всѣхъ степеняхъ его развитія, въ томъ числѣ и въ самомъ полномъ его проявленіи въ Англіи, мы видимъ, что всюду власть и вѣдомство мѣстныхъ учрежденій останавливаются на томъ предѣлѣ, который мы переступили: права издавать постановленія по всѣмъ предметамъ, которыя не противны общимъ узаконеніямъ, и права облагать мѣстныхъ жителей на предметы необязательныхъ расходовъ ни въ одномъ законодательствѣ, кромѣ русскаго, не предоставлено мѣстнымъ властямъ.

По англійскому закону управамъ (а не собраніямъ) поручено составленіе нѣкоторыхъ уставовъ, регламентовъ, но не въ отрицательной формѣ, какъ у насъ, «съ тѣмъ, чтобы они не были противны общимъ узаконеніямъ», а въ утвердительной, то есть по тѣмъ спеціальнымъ предметамъ, которые по общимъ узаконеніямъ имъ предоставлены — по мощенію улицъ, освѣщенію городовъ, веденію счетовъ, наложенію штрафовъ и взысканій; право это самое важное, ибо оно прикасается къ власти законодательной, опирается въ Англіи не на молчаніи или пропускѣ закона, а на положительномъ предписаніи: гдѣ законъ умолкаетъ, тамъ и прекращается самодѣятельность мѣстныхъ учрежденій.

Точно также и право обложенія вездѣ составляетъ неотъемлемую принадлежность верховной власти центральнаго правительства; обязательными сборами признаются только тѣ, которые предназначены на обязательные расходы, и сужденіе объ этой обязательности, установленіе подати или повинности, означеніе предметовъ расхода и предметовъ или лицъ, подлежащихъ обложенію, вся эта совокупность дѣйствій, составляющихъ основу податной системы, во всѣхъ современныхъ законода-

[illegible]ствахъ исключается изъ круга мѣстнаго самоуправленія и подъ общимъ понятіемъ **финансовой власти** приписывается **государственнымъ учрежденіямъ**.

Таковы, по нашему мнѣнію, разумные предѣлы самоуправленія: за исключеніемъ законодательной и финансовой власти, всѣ прочія отрасли внутренняго управленія могутъ быть поручены мѣстнымъ учрежденіямъ, и мы дѣйствительно видимъ, что въ Англіи, Америкѣ, Швейцаріи мѣстные жители и выборные отъ нихъ должностные люди завѣдываютъ не только судомъ, хозяйствомъ, расправой, но и администраціей въ полномъ и самомъ широкомъ смыслѣ слова [3]).

Изъ этого слѣдуетъ, что дѣленіе между государственнымъ и земскимъ управленіемъ должно быть основано **не на предметахъ вѣдомствъ, а на предѣлахъ власти**. Отыскивать черту, отдѣляющую государственные интересы, нужды и повинности отъ земскихъ, было бы напраснымъ трудомъ; они постоянно смѣшиваются, сходятся и расходятся, соглашаются и противополагаются. Тѣ же самые предметы вѣдомства, которые въ однихъ государствахъ завѣдываются съ полнымъ успѣхомъ обывателями, собраніями, выборными людьми, въ другихъ поручаются администраціи, центральной власти, коронннымъ чиновникамъ; но въ отношеніи предѣловъ власти между государствомъ и земствомъ необходимо провести ясную и прямую черту различія, которая, по нашему разумѣнію, и заключается въ этихъ двухъ понятіяхъ: **законъ и налогъ**.

Верховная государственная власть установляетъ **законъ и налогъ** — мѣстныя учрежденія ихъ примѣняютъ и разлагаютъ. Это право соображать общія правила съ частными и мѣстными обстоятельствами и выражается въ томъ, что обществамъ, земству предоставляется дѣлать постановленія и составлять смѣты и раскладки.

Итакъ **различіе между узаконеніями и постановленіями** и составляетъ главную черту, отдѣляющую верховную власть отъ земскихъ, и одна изъ труднѣйшихъ и важнѣйшихъ задачъ всякаго законоположенія о мѣстномъ самоуправленіи есть опредѣленіе предметовъ, подлежащихъ постановленіямъ земскихъ собраній и властей.

Въ Англіи таковыя постановленія bye-laws имѣютъ преимущественно въ виду обезпечить исправное отправленіе повинностей, точное исполненіе распоряженій мѣстныхъ властей; они большею частію относятся къ наложенію штрафовъ и взысканій за разные проступки противъ общественнаго благоустройства. По новѣйшимъ положеніямъ (health-act) управамъ дано право издавать уставы о наказаніяхъ, налагаемыхъ по ихъ

распоряженію, причемъ высшій размѣръ взысканія опредѣляется законодательнымъ порядкомъ: городскимъ совѣтамъ предоставлено налагать штрафы до 5 ф. ст. (35 рублей) и наказанія до мѣсячнаго ареста; совѣты народнаго здравія могутъ штрафовать тоже до 5 ф. ст.

Въ Пруссіи общественныя власти (Ortspolizeiliche Behörden) имѣютъ право дѣлать постановленія и регламенты по нѣкоторымъ, спеціально имъ предоставленнымъ, предметамъ, а именно: о безопасности сообщеній, о продажѣ съѣстныхъ припасовъ, о рыночной и ярморочной торговлѣ, о предосторожностяхъ отъ пожаровъ, наводненій, и вообще объ охраненіи имуществъ отъ поврежденій, потравъ, порубокъ; по этимъ предметамъ имъ предоставлено налагать штрафы до 3 рублей. Уставы, такимъ порядкомъ составленные мѣстнымъ начальствомъ (ландратами, магистратами), предлагаются на обсужденіе общественныхъ собраній (Berathung mit dem Gemeinde-Vorstand); по новѣйшимъ поясненіямъ это обсужденіе ограничивается совѣщательнымъ голосомъ (es bedarf nur der Berathung nicht der Zustimmung der Gemeinde-Vorstände) — формальное соглашеніе общества (Gemeinden) требуется только по сельско-хозяйственнымъ дѣламъ [1]).

Итакъ, ссылаясь на примѣры другихъ законодательствъ, и сличая ихъ съ нашимъ, мы должны придти къ слѣдующимъ заключеніямъ:

Право издавать постановленія и устанавливать сборы, обязательные для всѣхъ мѣстныхъ жителей, можетъ быть предоставлено мѣстнымъ учрежденіямъ и властямъ только по тѣмъ предметамъ, которые поименованы въ общихъ узаконеніяхъ.

Они могутъ имѣть предметомъ извѣстные, точно опредѣленные дѣйствія и расходы, напримѣръ: порядокъ счетоводства и дѣлопроизводства, назначеніе жалованья должностнымъ лицамъ, способы исправленія разныхъ повинностей, содержаніе дорогъ, раздачу пособій неимущимъ, устройство народныхъ школъ, денежныя и хлѣбныя ссуды на продовольствіе или составленіе правилъ для охраненія имуществъ и лицъ отъ опасностей и поврежденій — отъ пожаровъ, наводненій, потравъ, лѣсныхъ порубокъ и т. п.

Но каждый таковой предметъ долженъ быть указанъ и означенъ въ общихъ основныхъ законахъ, на основаніи коихъ отдѣльныя собранія дѣйствуютъ и совѣщаются.

Сужденіе о томъ, противно или нѣтъ предполагаемое постановленіе общимъ узаконеніямъ или общей государственной пользѣ, не можетъ подлежать ни рѣшенію общественныхъ земскихъ учрежденій, ни усмотрѣнію мѣстной администраціи.

Вопросъ этотъ долженъ быть разрѣшенъ законодательствомъ; нарушеніе должно быть преслѣдуемо судебнымъ порядкомъ. Выраженія «общія узаконенія и общая польза» такъ неопредѣленны, что открываютъ обѣимъ сторонамъ администраціи и земству безпредѣльное поле безконечныхъ пререканій [*]).

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Такса для бѣдныхъ въ 1850 г. составляла въ разныхъ приходахъ слѣдующій процентъ съ доходности обложенныхъ имуществъ:

Въ	527	приходахъ	менѣе	1%	
»	9,990	»	отъ	1%	до 10%
»	3,540	»	»	10%	» 20%
»	245	»	»	20%	» 40%
»	13	»	»	40%	» 50%
»	1	»	»	50%	» 70%

Еще любопытнѣе таблица, приведенная въ донесеніи бельгійскихъ уполномоченныхъ, производившихъ, по порученію своего правительства, изслѣдованіе англійскихъ налоговъ и повинностей. Они приводятъ примѣры четырехъ приходовъ въ одномъ и томъ же графствѣ, въ которыхъ пропорція между цѣнностію обложенныхъ имуществъ и налогами слѣдующая:

Имущества оцѣнены:

Въ одномъ приходѣ	всего	на	62,798	ф.	ст.	налогу	3,938 ф.
» другомъ	»	»	18,423	»	»	»	762 »
» третьемъ	»	»	77,743	»	»	»	6,007 »
» четвертомъ	»	»	170,734	»	»	»	21,007 »

Считаемъ нужнымъ представить эти цифры, дабы указать главное свойство земскихъ смѣтъ и раскладокъ въ Англіи; предметы расходовъ и предметы обложенія установлены во всей странѣ по одной общей системѣ и по неизмѣннымъ для всѣхъ графствъ и приходовъ правиламъ; расчетъ доходности производится также по одному общему порядку; но размѣръ обложенія, то есть опредѣленіе процента, взимае-

м а г о с ъ и м у щ е с т в ъ, предоставленъ свободному, неограниченному произволу мѣстныхъ учрежденій. Этотъ размѣръ соображается съ потребностями и нуждами каждаго прихода отдѣльно, съ числомъ бѣдныхъ въ приходѣ, требующихъ призрѣнія, съ пространствомъ дорогъ, пролегающихъ чрезъ округъ, и т. п.

---

[2]) Мы возвратимся къ этому предмету въ одной изъ послѣдующихъ главъ этого сочиненія. Здѣсь мы только хотѣли высказать, что различіе обыкновенно дѣлаемое между государственными и земскими (губернскими и уѣздными) повинностями по предметамъ вѣдомства, — не имѣетъ твердаго основанія. Всякое дѣло общаго государственнаго управленія и всѣ подати и повинности, проходя черезъ разныя инстанціи, окончательно исполняются, взыскиваются на мѣстахъ мѣстными начальниками — сельскими и городскими; поэтому всѣ въ нѣкоторой степени относятся къ предметамъ ихъ вѣдомства. На практикѣ дѣйствительно оказывается, что нѣкоторыя дѣла удобнѣе производить посредствомъ мѣстныхъ жителей, земскихъ дѣятелей, другія непосредственно поручать правительственнымъ начальствамъ. Такъ напримѣръ, очевидно, что, при настоящемъ устройствѣ европейскихъ обществъ, невозможно было бы ввести земскую организацію военныхъ силъ, хотя въ Америкѣ и отчасти въ Англіи земское войско, милиція, составляетъ главную военную силу, основанную на началѣ мѣстнаго самоуправленія. Внѣшнія политическія обстоятельства вліяютъ на внутреннее управленіе и заставляютъ всѣ европейскія государства прибѣгать къ централизаціи въ большей или меньшей степени; но это дѣлается вовсе не для блага народа, а по необходимости — для обороны правительственныхъ и династическихъ цѣлей. Поэтому-то мы позволили себѣ замѣтить, что отыскивать по предметамъ вѣдомства черту различія между государственнымъ и земскимъ управленіями было бы трудомъ совершенно напраснымъ; въ Америкѣ все внутреннее управленіе, до военнаго включительно, завѣдывается мѣстными жителями, по округамъ; въ Англіи вся полиція, даже политическая была до новѣйшихъ временъ въ рукахъ господствующаго класса землевладѣльцевъ, и всѣ подати, даже государственныя, раскладываются по оцѣнкамъ мѣстныхъ собраній; во Франціи, на оборотъ, къ предметамъ самостоятельнаго земскаго управленія относится только одна статья : управленіе общественными имуществами.

Эти соображенія и привели насъ къ заключенію, что предѣлы власти мѣстныхъ учрежденій должны быть указаны **н е п о п р е д м е т а м ъ в ѣ д о м с т в а, а п о с т е п е н и в л а с т и**, и что собственно всѣ части внутренняго управленія, безъ исключенія, могутъ быть причислены къ зем-

скому самоуправленію, если только законодательное право и финансовое управленіе остаются принадлежностію единой верховной власти, представительной или самодержавной.

---

[3]) Выраженіе «мѣстное начальство» «Ortspolizeiliche Obrigkeit» относится по прусскому законодательству къ весьма разнороднымъ властямъ; ихъ отношенія будутъ объяснены далѣе. Для понятности нужно здѣсь объяснить, что ландраты, коронные чиновники, магистраты въ городахъ, выборные власти и вотчинники (Gutsherrn) патримоніальные начальники, всѣ вмѣстѣ подразумѣваются подъ общимъ названіемъ мѣстныхъ начальствъ: имъ предоставляется право издавать постановленія, регламентирующія внутренніе распорядки отдѣльныхъ управленій. Постановленія эти только предъявляются общественнымъ собраніямъ.

---

[4]) Это выраженіе «общая государственная польза» есть одно изъ тѣхъ, которое континентальныя монархіи позаимствовали изъ словаря французской революціи и присвоили себѣ съ полнымъ успѣхомъ. Оно переведено съ французскихъ словъ salut public и выражаетъ такія соображенія, которыя не могутъ быть высказаны положительнымъ закономъ, не могутъ быть облечены въ твердое и ясное правило; оно большею частію примѣняется къ такимъ пользамъ, которыя явно утвердительно не признаются — къ политическимъ видамъ и умысламъ, къ направленіямъ и настроеніямъ общественнаго мнѣнія. Когда какое либо дѣйствіе не подходитъ ни подъ какой запретительный законъ, его относятъ къ разряду дѣйствій, противныхъ общей пользѣ; когда оно не оправдывается никакимъ положительнымъ узаконеніемъ, его извиняютъ соображеніями общей пользы. Такимъ образомъ, этими двумя словами, кстати прописанными къ любому положенію или уставу, все значеніе издаваемаго закона можетъ быть измѣнено и всѣ даруемыя права стѣснены до ничтожества, стоитъ только къ самому либеральному законоположенію прибавить статью: «всякія постановленія могутъ быть пріостановлены, если они противны общимъ государственнымъ пользамъ.»

Въ Англіи и въ Америкѣ мы не встрѣчаемъ ни этого понятія, ни соотвѣтствующаго выраженія. Государственная польза выражается въ прямыхъ законахъ, запрещающихъ дѣйствія, противныя этой пользѣ; всякое дѣйствіе не запрещенное признается законнымъ; правительство не имѣетъ права пріостанавливать законныя постановленія и мѣропріятія мѣстныхъ властей и учрежденій по соображенію о томъ: противны ли они общей пользѣ или нѣтъ? Оно судитъ только о **противности**



ихъ общимъ узаконеніямъ и въ такомъ случаѣ не только пріостанавливаетъ, но и окончательно кассируетъ всякое дѣйствіе мѣстныхъ начальствъ и собраній. Законодательная власть никогда не приводитъ въ основаніе или въ оправданіе своихъ мѣропріятій соображенія о государственной пользѣ, какъ будто противополагаемой народнымъ, частнымъ и мѣстнымъ нуждамъ. Большая часть актовъ парламента и королевскихъ приказовъ (Orders in Council) мотивируются простыми и скромными словами, «что такая-то мѣра принимается для лучшаго управленія — « For the better government. »

III.

Объ отношеніи народнаго представительства къ мѣстному самоуправленію. — Представительныя собранія не замѣняютъ земскихъ учрежденій.— Примѣръ Франціи и Англіи. — Различіе между французскимъ началомъ народнаго самодержавія (souveraineté du peuple) и англійскимъ народнаго самоуправленія (selfgovernment).

Хотя по существу своему народное представительство и мѣстное самоуправленіе выражаютъ два совершенно различныя понятія, но въ сужденіяхъ нашего современнаго общества, мало приготовленнаго къ политическимъ соображеніямъ, они часто смѣшиваются въ одно общее и смутное представленіе—будто мѣстное самоуправленіе немыслимо безъ всенароднаго представительства, будто земскія учрежденія непримѣнимы къ странѣ, не пользующейся конституціонными формами правленія, парламентомъ, палатою депутатовъ, земской думой, и на основаніи этого понятія, позаимствованнаго изъ французскихъ брошюръ и журналовъ, большая часть нашей образованной публики отнеслась къ нововведеннымъ порядкамъ съ высокомѣрнымъ пренебреженіемъ.

Такой образъ мыслей частью вѣренъ, частью ошибоченъ, но во всякомъ случаѣ односторонень. Справедливо и вѣрно, что самоуправленіе, при постепенномъ и благоразумномъ развитіи, ведетъ неминуемо къ народному представительству; и какъ ручьи, слѣдуя естественному склону почвы, сливаются въ рѣки и моря, такъ отдѣльныя мѣстныя учрежденія, слѣдуя естественному ходу событій, стекаются въ общія представительныя собранія. Народы, пользующіеся самостоятельными правами во внутреннемъ управленіи, очень легко достигаютъ и политичесcихъ правъ; сила вещей и ходъ событій, указывая всѣмъ и каждому на необходимость соглашенія, приводятъ ихъ къ желаемой цѣли—къ той формѣ правленія, которая соглашаетъ отдѣльныя мѣстныя потребности съ пользами всего государства, т. е. къ народному представительству.

Въ этомъ смыслѣ вышеизложенное мнѣніе вѣрно. Но едва ли вѣрно обратное заключеніе, будто народное представительство замѣняетъ мѣстное самоуправленіе, и будто оно, безъ помощи мѣстныхъ учрежденій, обезпечиваетъ благосостояніе и свободу народа; будто центральныя представительныя собранія, заключая въ себѣ всѣ народныя права, дѣлаютъ излишнимъ участіе мѣстныхъ жителей въ мѣстномъ управленіи; будто эти собранія, выражая собою всѣ высшіе интересы страны или государства, обращаютъ мѣстныя учрежденія въ послушныя орудія своей воли, въ простой механизмъ административнаго и судебнаго порядка.

Съ перваго взгляда это мнѣніе кажется дѣйствительно основательнымъ, ибо народъ, самъ для себя издающій законы, налагающій на себя подати и повинности, непосредственно вліяющій на назначеніе главныхъ администраторовъ-министровъ, повидимому, долженъ бы располагать всѣми возможными средствами для внутренняго управленія, и затѣмъ учрежденіе особыхъ второстепенныхъ собраній, или выборныхъ должностей, усложняя общественный организмъ и замедляя ходъ дѣлъ, казалось бы излишнимъ. Въ рукахъ отвѣтственныхъ министровъ, избираемыхъ самими народными собраніями, или назначаемыхъ короной изъ большинства парламента, администрація должна бы, повидимому, быть вѣрнымъ отголоскомъ общественнаго мнѣнія.

Что это должно бы быть такъ, въ этомъ мы готовы согласиться, но что оно не такъ, это подтверждается историческимъ опытомъ, часто опровергающимъ самыя вѣрныя и правдоподобныя предположенія. Мы видимъ государства, гдѣ представительныя формы правленія введены и дѣйствуютъ въ самыхъ широкихъ размѣрахъ, но гдѣ въ то же время мѣстное управленіе не можетъ освободиться изъ-подъ гнета и опеки правительства, систематически подавляющаго самостоятельность и свободу народа...

Это государство — Франція.

Съ первыхъ дней революціи уже протекло 80 лѣтъ. Такой періодъ испытаній достаточно длиненъ, чтобы судить по немъ объ успѣхѣ этого знаменитаго, на всѣхъ языкахъ и тонахъ прославленнаго опыта. Въ теченіе 80-ти лѣтъ всѣ усилія французской націи были посвящены исключительно устройству народнаго представительства и отысканію лучшей формы для выраженія всенародныхъ нуждъ и пользы. Для этого были испытаны, поочередно всѣ формы, испробованы всѣ правленія, примѣнены всевозможныя комбинаціи избирательныхъ законовъ, цensовъ всеобщей подачи голосовъ; но въ этомъ омутѣ всевозможныхъ конституцій, хартій, сенатусъ-консультовъ и декретовъ — самоуправленіе не нашло себѣ мѣста; и всѣ политическія партіи, поочередно достигая временнаго

владычества, направляя свои усилія къ подавленію самостоятельности мѣстныхъ учрежденій.

Такимъ образомъ во Франціи мы видимъ полное разнородное примѣненіе представительнаго начала, встрѣчаемъ всѣ его формы и виды и въ то же время при всѣхъ этихъ видоизмѣненіяхъ, находимъ полное безсиліе мѣстныхъ учрежденій, — постоянную ихъ несостоятельность, и на основаніи этихъ восьмидесятилѣтнихъ испытаній, мы считаемъ себя вправѣ заключить, что парламенты, камеры, земскія думы и вообще централизація свободы, точно такъ, какъ и централизація власти, вовсе не обезпечиваетъ свободы внутренняго управленія, что народное представительство не замѣняетъ мѣстнаго самоуправленія, относится только къ одному разряду потребностей и оставляетъ въ сторонѣ другой многосложный разрядъ мелкихъ нуждъ и пользъ, составляющихъ въ общей сложности благосостояніе страны и дѣйствительную свободу народа.

Исторія французскихъ провинціальныхъ учрежденій за послѣднія 80 лѣтъ подтверждаетъ это на каждой страницѣ. Намъ кажется полезнымъ представить въ краткомъ очеркѣ эту малоизвѣстную исторію неудачныхъ покушеній «великой» націи, прославившейся завоеваніями и революціями, но не успѣвшей оградиться отъ правительственнаго самовластія. Изъ этой исторіи можно вывести много полезныхъ наставленій.

Во первыхъ, что представительныя и мѣстныя собранія, хотя бы имѣющія одинаковое основаніе, хотя бы избираемыя одинаковымъ порядкомъ и изъ одной среды,— не всегда выражаютъ одинаковыя мнѣнія и направленіе; первыя болѣе склонны къ увлеченіямъ и часто пренебрегаютъ мелочными, но существенными цѣлями для преслѣдованія высшихъ, но отвлеченныхъ и обманчивыхъ; вторыя — дѣйствуя на поприщѣ болѣе скромномъ, не имѣя возможности разыгрывать передъ публикой театральной роли ораторовъ и представителей народа — по необходимости остаются на дѣловой почвѣ, — на почвѣ насущныхъ нуждъ и пользъ мѣстныхъ обывателей. Отъ этого происходитъ, какъ было во Франціи, взаимное противодѣйствіе этихъ двухъ органовъ того же народа. Это противодѣйствіе возстановило бы, вѣроятно, равновѣсіе между революціей и реакціей и, можетъ быть, спасло бы дѣло свободы, если бы всемогущій національный конвентъ 1793 года не стеръ съ лица страны всѣхъ провинціальныхъ учрежденій, думая поразить въ немъ враговъ отечества, но въ дѣйствительности лишивъ себя единственной опоры противъ деспотической реакціи.

Во вторыхъ, мы видимъ также, что народное представительство, само

по себѣ, безъ содѣйствія мѣстныхъ учрежденій, оказалось во Франціи совершенно неспособнымъ къ основапію свободы, къ огражденію политическихъ правъ парода; что правленіе превратилось въ игру партій и разныхъ искателей приключеній, и что великій народъ, открывшій новую эру всемірной свободы и равенства, далеко отсталъ отъ прочихъ народовъ въ примѣнепіи свободы.

Поэтому намъ кажется, что пародному представительству не слѣдуетъ придавать излишняго значенія, не слѣдуетъ ожидать собственно отъ формы этого правленія болѣе, чѣмъ она способна дать сама по себѣ.

Въ связи съ твердой земской и судебной организацией она сильна и прочна; но одпа, въ видѣ простаго центральнаго собранія или двухъ палатъ, созываемыхъ въ столицѣ для сужденія и рѣшенія государственныхъ дѣлъ — эта форма тѣмъ недостаточнѣе, чѣмъ обширнѣе государство, чѣмъ разнородпѣе пользы и нужды разныхъ мѣстпостей.

Эти собранія и палаты могутъ завѣдывать общей политикой, законодательствомъ, финансами, но затѣмъ остается самое управленіе, то есть приведеніе сихъ законовъ въ дѣйствіе, взиманіе и расходованіе податей и повинностей, судъ и расправа; и если эта практическая сторона общественной организаціи остается въ вѣдѣніи администраціи, если она сосредоточивается въ рукахъ министровъ, то народныя пользы и нужды вовсе не обезпечены тѣмъ, что нѣсколько сотъ депутатовъ созываются ежегодно на нѣсколько мѣсяцевъ для составленія бюджетовъ, исполняемыхъ другою властью, и для изданія законовъ, приводимыхъ въ дѣйствіе другими начальствами.

Когда же, паоборотъ, мѣстныя пародныя учрежденія укоренились въ странѣ, когда они окончательно приняли въ свое завѣдываніе весь механизмъ внутренняго управленія, то центральнымъ властямъ, какимъ бы ни было — самодержавнымъ или представительнымъ, — весьма трудно сломить эту организацію, располагающую всѣми живыми силами страны и народа; эту сѣть самостоятельныхъ мѣстныхъ учрежденій можно надорвать въ разныхъ мѣстахъ, но нельзя расторгнуть ее всю въ цѣломъ государствѣ; а необходимость имѣть на мѣстахъ органы хозяйственнаго, полицейскаго и судебнаго управленій заставляетъ политическія партіи и само правительство уважать эти органы, безъ содѣйствія коихъ они не могутъ обойтись.

По этимъ соображеніямъ мы опредѣляемъ отношенія народнаго представительства къ мѣстному самоуправленію слѣдующими общими чертами:

Представительныя собранія имѣютъ предметомъ законодательство, финансы, общую политику; мѣстныя учрежденія —

внутреннее управленіе, судъ, полицію, народное хозяйство. Вторыя подчиняются первымъ, какъ исполнительныя инстанціи, дѣйствующія на основаніи закона, издаваемаго центральною законодательною властью, но они покоряются только одному закону, и въ предѣлахъ закона пользуются независимостію.

Народное представительство уклоняется отъ пути истины, если присвоиваетъ себѣ предметы вѣдомства земскаго управленія, если поглощаетъ въ самовластіи центральныхъ собраній (все равно одного, или двухъ) всѣ дѣла и должности мѣстныхъ учрежденій. Оно въ такомъ случаѣ не достигаетъ цѣли, забѣгаетъ далѣе своего назначенія, предаетъ себя и всѣ народныя права случайностямъ политическихъ интригъ. Оно точно также ошибается, какъ и самодержавіе, полагаясь на собственныя свои силы для завѣдыванія всѣми отраслями внутренняго управленія, и точно такъ какъ и вѣнчанные самодержцы подпадаетъ подъ владычество приказныхъ людей, какъ скоро отвергаетъ содѣйствіе людей земскихъ.

Современная исторія Франціи представляетъ въ совершенной послѣдовательности длинный рядъ политическихъ ошибокъ, подтверждающихъ все вышесказанное. Мы изложимъ эту исторію въ слѣдующей главѣ.

Англія даетъ намъ обратный примѣръ. Въ Англіи общественныя учрежденія предшествовали политической организаціи: самоуправленіе получило свое основаніе прежде народнаго представительства. Не конвенты, не національное собраніе организировали земское общественное управленіе, а напротивъ, общины основали народное представительство и слились въ собраніе, получившее и названіе палаты общинъ.

Древнѣйшія формы мѣстнаго управленія въ Англіи были — court-leet, сходки мѣстныхъ обывателей, завѣдывавшихъ судомъ и расправой. Magna Charta, составляющая первый опытъ политическаго устроенія, застаетъ эти court-leet уже въ твердомъ, хотя весьма разнообразномъ и неправильномъ устройствѣ. Онѣ собирались по вызову шерифа; Magna Charta отмѣняетъ это распорядительное право коронныхъ администраторовъ, назначаетъ постоянные сроки сходокъ, а послѣдующее законодательство развиваетъ изъ нихъ судъ присяжныхъ, приходское управленіе и весь организмъ англійскаго самоуправленія. Общественныя учрежденія Англіи имѣли главное основаніе не въ актахъ парламента, не въ офиціальномъ законодательствѣ, а въ мѣстныхъ обычаяхъ (common-law), народныхъ преданіяхъ и потребностяхъ; они росли на этой почвѣ и верховная власть (King in Parliament), наблюдая за ихъ ростомъ, слѣдя за ихъ развитіемъ, заботилась преимущественно объ устраненіи препят-

ствій, о соглашеніи противорѣчій, объ объясненіи недоразумѣній, о дополненіи и исправленіи тѣхъ порядковъ, на основаніи коихъ мѣстныя учрежденія должны дѣйствовать.

Поэтому, внутреннее управленіе имѣло въ Англіи исконное право самостоятельнаго существованія, и когда впослѣдствіи парламентъ, постепенно расширяя предѣлы своей власти, достигъ въ политическомъ отношеніи правъ верховнаго правленія, то въ дѣлахъ мѣстной администраціи онъ все-таки подчинялся высшей власти общественнаго мнѣнія, выраженіемъ коего служили общественныя учрежденія.

Верховная власть сосредоточилась во всемогущемъ парламентѣ; королевская власть обратилась въ почетное право выбирать министровъ изъ той среды и партіи, которую указывали палаты большинствомъ голосовъ; изъ этого конституціоннаго механизма образовалось, какъ извѣстно, политическое управленіе, состоящее изъ короля, двухъ палатъ, и отвѣтственныхъ министровъ, офиціально именуемое King in Parliament, но въ сущности всецѣло принадлежащее той партіи, которая имѣла перевѣсъ голосовъ въ палатѣ общинъ.

Эти-то общины, высылающія представителей въ парламентъ, и управляютъ Англіей. Онѣ уполномочиваютъ своихъ депутатовъ на всякія политическія мѣропріятія, поручаютъ имъ законодательную и финансовую власти, но по дѣламъ внутренняго мѣстнаго управленія онѣ сохраняютъ полную самостоятельность и свои права не передовѣряютъ ни членамъ парламента, ни агентамъ администраціи. King in Parliament, то есть король съ двумя палатами и министрами, имѣетъ право отмѣнить законъ, налагать подати, вести войну, заключать миръ; но не имѣетъ правъ вмѣшиваться въ примѣненіе существующаго закона, въ судъ, расправу и въ хозяйственное управленіе отдѣльныхъ приходовъ и округовъ.

Верховная власть можетъ исправлять, дополнять, примѣнять существующіе порядки, но пока они существуютъ и не отмѣнены формальнымъ законодательнымъ актомъ — ни king, глава правительства, ни parliament, представитель народа, не имѣютъ права нарушить текущій законный порядокъ внутренняго самоуправленія.

Такимъ образомъ оказывается, что во Франціи признано начало народнаго самодержавія (la souveraineté du peuple), которое выражается исключительно въ единомъ представительномъ собраніи, коему подчиняются, или по теоріи должны подчиняться, не только вся администрація, въ лицѣ отвѣтственныхъ министровъ, но и все внутреннее земское, провинціальное управленіе.

Въ Англіи принято начало народнаго самоуправленія (selfgovernment), по коему общины сами завѣдываютъ судомъ, расправой, хозяйствомъ и высылаютъ представителей не народа, а общинъ — въ центральную палату, для обсужденія дѣлъ, касающихся вообще разныхъ отдѣльныхъ мѣстностей, приходовъ и графствъ. Ясно, что французская система народнаго представительства и народнаго самодержавія прямо противоположна англо-американской системѣ представительства общинъ и мѣстнаго народнаго самоуправленія.

По французской теоріи политической науки, народъ словно наслѣдовалъ неограниченную власть отъ прежнихъ своихъ самодержцевъ, пользовавшихся ею по Божьей милости, и поэтому новѣйшіе самодержцы, избранные французскимъ народомъ, считаютъ себя, наравнѣ съ древними, вправѣ посягать на всѣ личныя и частныя права отдѣльныхъ французскихъ гражданъ и мѣстныхъ учрежденій и обществъ, въ виду отвлеченной государственной пользы, salut public. На этомъ основаніи, національный конвентъ конфисковалъ не только имѣнія эмигрантовъ, но и имущества сельскихъ общинъ, и закономъ 13-го ноября 1793 г. объявилъ, что всѣ движимыя и недвижимыя общественныя имущества признаются впредь государственными (tous les biens meubles et immeubles des communes sont déclarés domaines nationaux, loi du 13 novembre 1793 art. 91, 92). Тѣмъ же правомъ воспользовался Наполеонъ I, предписавъ общинамъ, декретомъ 20-го марта 1813 года, уступить въ пользу коммисіи погашенія (caisse d'amortissement) всѣ свои угодья (biens ruraux, maisons et usines) взамѣнъ выданной имъ государственной ренты.

Англійское и американское начало самоуправленія не допускаютъ ни народнаго, ни личнаго самовластія. Представительныя собранія не могутъ нарушить правъ и пользъ частныхъ лицъ и общинъ, потому что они встрѣтили бы на этомъ пути, еслибы вздумали его избирать, законное противодѣйствіе сверху и снизу: въ Англіи отъ палаты перовъ, въ Америкѣ отъ Верховнаго суда, и въ обоихъ государствахъ отъ мѣстныхъ собраній и учрежденій, завѣдывающихъ всѣми органами управленія и всѣми силами страны и народа.

Когда англійскій парламентъ приступаетъ къ какимъ либо существеннымъ преобразованіямъ внутренняго управленія, то онъ не осмѣливается вводить новые порядки, пока не убѣдится, что улучшеніе, признанное большинствомъ палатъ, сознается и желается большинствомъ мѣстныхъ собраній, приходскихъ или окружныхъ.

Когда американскій конгрессъ, въ крайней необходимости, напримѣръ, при рекрутскихъ наборахъ въ послѣднюю войну, вторгается въ

кругъ дѣйствій мѣстныхъ учрежденій, то онъ предварительно прибѣгаетъ къ судебному разбирательству и ожидаетъ верховнаго одобренія своихъ дѣйствій отъ трибунала, поставленнаго внѣ круга политическихъ соображеній, соблюдающаго законъ правды и справедливости, помимо всякихъ временныхъ и случайныхъ государственныхъ пользъ и нуждъ.

Практическій исходъ этихъ двухъ системъ управленія представляется наглядно въ исторіи Франціи и Соединенныхъ штатовъ. Когда въ 1793 году вторженіе союзныхъ войскъ поставилъ Францію на край гибели, національный конвентъ для спасенія отечества не усомнился захватить въ казну имущества частныхъ лицъ и сельскихъ обществъ и провозгласить государственное банкрутство, оправдывая всякія насилія общей пользой (salut public) и народной волей (la volonté du peuple). Когда въ 1864 г. расторженіе союза, распаденіе всего политическаго строя угрожало Соединеннымъ штатамъ, они прибѣгли къ налогамъ и займамъ, выдержали всю борьбу наемными войсками, покрыли всѣ расходы наличными деньгами и, не посягнувъ ни на личную свободу, ни на имущественныя права ни одного изъ гражданъ республики, приняли на счетъ государственной казны уплату громаднаго долга, завѣщаннаго грядущимъ поколѣніямъ тяжкими подвигами современныхъ междоусобій.

IV.

Очеркъ исторіи провинціальныхъ и комунальныхъ учрежденій во Франціи. — Organisation communale et départementale. — Основаніе ихъ въ 1789 г. — Постепенное ихъ стѣсненіе революціоннымъ правительствомъ и окончательное порабощеніе Наполеономъ I. — Либеральныя попытки іюльской монархіи. — Законы 1831 и 1837 г. — Реакціонерное движеніе противъ самоуправленія въ 1848 г. — Наполеонъ III лишаетъ мѣстныя учрежденія послѣдней самостоятельности.

Хотя въ предшествующей главѣ уже разсмотрѣнъ въ общихъ чертахъ историческій ходъ устройства французскихъ мѣстныхъ учрежденій, но поучительность долголѣтняго и неудачнаго опыта французовъ въ этомъ отношеніи побуждаетъ насъ представить историческій ходъ дѣла въ краткомъ очеркѣ.

Существующій порядокъ внутренняго управленія Франціи основанъ, какъ и всѣ французскіе порядки, революціей 1789 г. Законами 18 декабря 1789 г. и 1 января 1790 г. учреждены: первымъ — муниципальное, общественное управленіе (régime municipal et communal), вторымъ — провинціальное (organisation départementale). Введенію сихъ новыхъ порядковъ предшествовали въ учредительномъ собраніи очень жаркія и смутныя пренія, изъ коихъ выяснилось, что главная мысль законодателя была все таки централизація управленія и строгое подчиненіе муниципальныхъ и провинціальныхъ учрежденій правительству и народному собранію. Однако, [illegible], преобладавшей въ этотъ первый, лучшій періодъ французской революціи, начало самоуправленія восторжествовало и приняты были слѣдующія мѣры:

1) Въ каждой общинѣ учреждено [illegible] (municipalité), члены коего избирались мѣстными гражданами. Избирательное право предоставлено всѣмъ [illegible] трехъ рабочихъ дня. Право быть избранными предоставлено тѣмъ жителямъ, которые [illegible]. Составленный такимъ

образомъ conseil municipal получилъ право избирать изъ своей среды мэра— le maire, и завѣдывать съ нимъ общественнымъ управленіемъ.

2) Кромѣ муниципальнаго совѣта въ каждой commune учрежденъ conseil général, въ составъ коего, кромѣ членовъ муниципальнаго совѣта, допущены почетные члены (notables), въ двойномъ числѣ противъ первыхъ.

3) Управленіе департаментами поручено двумъ инстанціямъ: directoire изъ 8 членовъ и conseil général изъ 28 членовъ; тѣ и другіе избираются такимъ же порядкомъ, какъ и народное собраніе.

4) Вѣдомству этихъ новыхъ учрежденій предоставлено весьма многое: составленіе смѣтъ и раскладокъ для мѣстныхъ расходовъ (budget du département), раскладка всѣхъ прямыхъ казенныхъ податей (contributions directes), призрѣніе бѣдныхъ, народное образованіе, дорожное управленіе, поощреніе земледѣлія, поощреніе торговли, поощреніе промышленности и народное здравіе.

5) Кругъ дѣйствій и предѣлы власти этихъ учрежденій начертаны, повидимому, весьма либерально: постановленія, касающіяся общей администраціи или новыхъ предпріятій и сооруженій (entreprises et travaux publics), опредѣлено представлять на утвержденіе правительства, но всѣ прочія мѣры приводятся въ дѣйствіе непосредственно мѣстнымъ общественнымъ начальствомъ. Установленіе новыхъ налоговъ, по общему правилу, подчинено утвержденію законодательнаго собранія, но мѣстнымъ учрежденіямъ предоставлено изыскивать новые источники доходовъ для покрытія экстренныхъ расходовъ [1]).

Таковы главныя основанія французскаго самоуправленія, положенныя еще въ 1789 — 90 годахъ. Нельзя не признать ихъ весьма либеральными, но нельзя также не замѣтить, что главный недостатокъ ихъ заключается въ неопредѣлительности самаго изложенія закона, въ общности выраженій, въ шаткости самаго понятія о предметахъ вѣдомства и предѣлахъ власти.

Такъ, между прочимъ, дѣла, подлежащія вѣдѣнію муниципальныхъ и провинціальныхъ властей, означены только по вѣдомствамъ (encouragement de l'agriculture, surveillance de l'instruction publique), и только общими выраженіями: участіе, улучшеніе, надзоръ. Но въ чемъ именно должны состоять эти дѣйствія, какими предѣлами разграничивается управленіе отъ участія въ управленіи, дѣйствіе отъ содѣйствія, исполненіе отъ надзора, этого, французскіе законодатели, занятые высокопарными провозглашеніями правъ человѣка, не сочли нужнымъ указать. Право дѣлать постановленія, обязательныя для мѣстныхъ жителей, и другое,

еще важнѣйшее право — установлять подати и повинности, отчасти признаются за муниципальными совѣтами, отчасти у нихъ оспариваются. О первомъ правѣ издавать постановленія сказано, что постановленія провинціальныхъ учрежденій имѣютъ обязательную силу, если не касаются общей администраціи и новыхъ предпріятій и сооруженій; но самыя эти выраженія: «общая администрація, новыя предпріятія» открываютъ широкое поле всевозможнымъ истолкованіямъ и пререканіямъ. Законъ о налогахъ и повинностяхъ еще неопредѣленнѣе: оговорка, что мѣстнымъ собраніямъ предоставляется изысканіе новыхъ источниковъ дохода, прямо противорѣчитъ первой половинѣ той же статьи, запрещающей установлять новые налоги *).

Послѣдствія этого нововведеннаго и недостроеннаго порядка, или, лучше сказать, опыта самоуправленія, обнаружились немедленно: случаи превышенія власти стали повторяться безпрерывно, и въ двухъ департаментахъ Eure и Seine et Oise, при возникшихъ въ 1792 г. возмущеніяхъ, мѣстныя земскія власти (directoires des départements) прямо отъ себя распорядились движеніемъ войскъ, и усмирили мятежи вооруженной силой; мѣстные расходы въ нѣкоторыхъ департаментахъ внезапно выросли до непомѣрныхъ суммъ; въ департаментѣ Ain они возвысились впятеро и дошли въ 1790 г. до 1.900.000 франковъ; въ то-же время, въ другихъ мѣстностяхъ, было такое равнодушіе къ новымъ учрежденіямъ, что въ исходѣ 1790 г., чрезъ 16 мѣсяцевъ послѣ ихъ введенія, еще не были избраны муниципальные совѣты, а въ Парижѣ изъ 77.371 избирателей участвовали въ выборахъ мэровъ только 14.000.

Тогда же открылась упорная многолѣтняя борьба между центральными властями и мѣстными учрежденіями, кончившаяся пораженіемъ начала самоуправленія. И эта борьба особенно замѣчательна тѣмъ, что возникла въ моментъ, когда народное правленіе достигло полнаго развитія, когда оно взяло въ свои руки всю исполнительную и всю административную власти, когда мѣстныя собранія были избираемы изъ той же всенародной среды, и по тому же избирательному закону, какъ національное собраніе или конвентъ. Въ муниципальныхъ выборахъ, какъ выше сказано, участвовали всѣ граждане, платившіе подать, равную трехдневной поденной платѣ; въ выборахъ департамента — тѣ же избиратели, которые выбирали депутатовъ въ національное собраніе.

Нѣкоторые лучшіе и разумнѣйшіе изъ современныхъ дѣятелей усматривали главную причину этого необъяснимаго взаимнаго противодѣйствія учрежденій, выросшихъ изъ одного корня: Le vice organique des nouvelles administrations, говоритъ Сіесъ въ засѣданіи 7 мая 1791 г., c'est

de n'avoir ni classé, ni limité les pouvoirs et d'avoir oublié d'établir les véritables rapports de subordination d'une part avec les supérieurs, de l'autre avec les administres; LE MÉCANICIEN NE DOIT PAS REPROCHER À LA MACHINE LES DÉFAUTS QU'IL Y A MIS LUI-MÊME.

Но голосъ людей разсудительныхъ, подобныхъ Сіэсу, вопіялъ въ пустынѣ, и самонадѣянные механики французской революціи вступили въ ожесточенную борьбу съ механизмомъ, ими же созданнымъ. Провинціальныя учрежденія были постоянно обвиняемы въ вымышленныхъ преступленіяхъ, для означенія коихъ вымышлялись особыя наименованія: modérantisme, fédéralisme. Для ихъ исправленія была придумана особая мѣра, называемая épuration des administrations départementales, и состоявшая въ томъ, что національный конвентъ собиралъ черезъ особыхъ комисаровъ свѣдѣнія объ образѣ мыслей и политическихъ мнѣніяхъ членовъ провинціальныхъ совѣтовъ, и отставлялъ отъ службы тѣхъ, кто не раздѣлялъ господствовавшаго демагогическаго направленія [3]). Когда и это очищеніе оказалось неудовлетворительнымъ, то декретомъ конвента (14 primaire an II) всѣ выборы муниципальныхъ совѣтовъ были кассированы, и замѣщеніе вакандій было произведено самимъ конвентомъ. Конституція III года еще разъ преобразовала провинціальное управленіе въ духѣ революціонной партіи. Мелкія общества (communes) съ населеніемъ менѣе 5,000 душъ, были упразднены, слиты въ особые округа, принявшіе названіе cantons; избирательное право распространено на всѣхъ податныхъ обывателей безъ исключенія (tout français payant une contribution directe quelconque); муниципальныя учрежденія подчинены провинціальнымъ, а эти послѣднія поставлены въ прямую зависимость отъ министровъ, коимъ дано право: a) отмѣнять постановленія мѣстныхъ совѣтовъ и b) удалять отъ службы должностныхъ лицъ [4]).

Однако и эти крутыя мѣры не помогли, и въ этомъ, чисто демократическомъ составѣ, мѣстныя учрежденія не соотвѣтствовали ожиданіямъ революціонной партіи.

Ихъ противодѣйствіе, которое было не что иное, какъ протестъ дѣйствительной свободы противъ принудительной, продолжалось чрезъ весь періодъ французской революціи. Съ другой же стороны центральное правительство, при всѣхъ видоизмѣненіяхъ и превращеніяхъ своихъ, оставалось постоянно вѣрнымъ принципу централизаціи и подавленія мѣстнаго самоуправленія. Первымъ дѣйствіемъ національнаго конвента, по низверженіи террористовъ, было подтвержденіе мѣропріятій тѣхъ же террористовъ, относительно муниципальныхъ учрежденій. Директорія не удовольствовалась и этимъ; закономъ (22 ventose an IV) она присвоила себѣ

власть опредѣлять всѣхъ должностныхъ лицъ въ комунахъ свыше 5,000 душъ. Конституція V года совсѣмъ отмѣнила генеральные совѣты (conseils généraux des départements), оправдывая такую мѣру прямымъ объясненіемъ: «qu'ils (les conseils généraux) ne se réunissaient que pour entraver la marche du directoire». Конституція VIII года еще расширила правительственную власть, предоставивъ префектамъ опредѣлять мэровъ и ихъ помощниковъ во всѣхъ комунахъ съ населеніемъ болѣе 5,000 душъ. Послѣдующія распоряженія довершили это реакціонное движеніе; въ 1800 г. былъ изданъ законъ (Senatus consulte du 16 thermidor an X), которымъ предоставлено мѣстнымъ собраніямъ представлять кандидатовъ въ члены муниципальныхъ совѣтовъ, выбирая таковыхъ только изъ крупнѣйшихъ собственниковъ (les plus imposés du canton), по списку, составленному префектомъ [5]). Наконецъ статьей 41 конституціи VIII года участь французскаго самоуправленія порѣшена окончательно: почеркомъ Наполеоновскаго пера зачеркнуты всѣ эти насмѣшливыя распоряженія прежнихъ владыкъ революціонной Франціи: статьей 41 постановлено коротко и ясно: «Le premier conseil nomme et revoque à volonté les membres des administrations locales».

Это высочайшее повелѣніе державнаго полководца, замѣнивъ всѣ прежніе уставы и положенія о внутреннемъ самоуправленіи, осталось и по сей день конституціей провинціальныхъ учрежденій Франціи.

Въ этой темной лѣтописи французскаго самовластія представляется одинъ только свѣтловатый промежутокъ въ добросовѣстной попыткѣ Іюльской монархіи возстановить муниципальное управленіе, на основаніяхъ, провозглашенныхъ, но не введенныхъ въ дѣйствіе національнымъ собраніемъ 1790 г.; но и этотъ опытъ былъ боязливъ, какъ всѣ мѣропріятія Іюльскаго правительства. Законами 21 мая 1831 г. и 18 іюня 1837 г. установлено, что муниципальные совѣты составляются по выбору податныхъ обывателей, и что мэры съ ихъ помощниками назначаются правительствомъ изъ числа членовъ тѣхъ же совѣтовъ. При этомъ, однако, выборы учреждены по новому, очень сложному расчету, на основаніи котораго избирательное право предоставлялось въ дѣйствительности только десятой части обывателей, обложенныхъ высшей податью (les plus imposés aux roles des contributions directes): мѣстное управленіе, подобно политическимъ камерамъ, перешло въ исключительное завѣдываніе французской буржуазіи, и при общепринятой системѣ покровительства избирателей, преданныхъ правительству — обратилось въ орудіе властвующихъ партій, въ систему политическаго подкупа. Тѣмъ не менѣе въ этотъ промежутокъ времени, съ 1837 г. по 1848 годъ, при дружной

иниціативѣ мѣстныхъ учрежденій, блистательно устроилась важнѣйшая отрасль внутренняго управленія — сельскіе пути сообщенія (les chemins vicinaux), и заложена сѣть желѣзныхъ дорогъ, безъ разстройства финансовъ и безъ помощи раззорительныхъ займовъ [6]).

Въ 1848 г. повторилось въ меньшихъ размѣрахъ, но съ тѣми же превращеніями, представленіе, разыгранное въ первую революцію. Возстановлено выборное начало; къ избранію допущены всѣ безъ исключенія, citoyens français; назначеніе мэровъ предоставлено муниципальнымъ совѣтамъ. Но это либеральное увлеченіе скоро простыло. Революціонныя и соціалистическія партіи первыя подали голосъ противъ муниципальной самостоятельности, и декретомъ 11 іюня 1848 года комуны всѣхъ городовъ и селеній многолюднѣе 6,000 душъ — лишены права избирать мэровъ.

На этотъ знакомый голосъ революціоннаго самоуправства отозвалось радостно императорское самовластіе. Конституція 5 января 1852 года возстановила во Франціи самоуправленіе (?) по преданію и образцу первой имперіи: она всецѣло вручила главѣ государства (le chef de l'état) и его министрамъ бразды всей внутренней администраціи, всѣ источники народнаго хозяйства, предоставивъ имъ замѣщеніе всѣхъ должностей, распредѣленіе всѣхъ пособій субсидій, и лишивъ главные города Франціи — Парижъ и Ліонъ, права избранія городскихъ совѣтовъ, этого послѣдняго намека на самоуправленіе, который доселѣ обходили всѣ народные и самодержавные деспоты, заправлявшіе судьбами великаго народа.

Изъ этого очерка длинной, кровавой и смутной исторіи французскихъ муниципальныхъ учрежденій мы позволяемъ себѣ снова вывести нравоученіе, относящееся ко всѣмъ странамъ и народамъ: **централизація народнаго представительства, какъ и централизація управленія ведетъ не къ свободѣ, а къ подавленію народныхъ правъ и вольности.** Равновѣсіе между пользами государственными и мѣстными, между потребностями правительственными и народными, между правленіемъ и управленіемъ, между верховною властію и мѣстными учрежденіями — соблюдается только посредствомъ собраній и должностныхъ лицъ, дѣйствующихъ на мѣстахъ и состоящихъ изъ мѣстныхъ обывателей.

Безъ ихъ содѣйствія народное представительство точно также безсильно, какъ и личное самодержавіе въ дѣлѣ устройства внутренняго порядка.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Вотъ текстъ этой статьи: article 6 de la loi municipale: Les administrations du département ne peuvent établir aucun impôt, ni faire aucun emprunt sans y être autorisé par le corps législatif, SAUF À POURVOIR À L'ÉTABLISSEMENT DES MOYENS PROPRES à leur procurer les fonds nécessaires au paiement des dettes et des dépenses locales et aux besoins imprévus et urgents.

Вторая часть этой статьи лишаетъ первую смысла, ибо очевидно, что источниковъ дохода не можетъ быть никакихъ для мѣстныхъ учрежденій, кромѣ налоговъ и займовъ.

---

[2]) Кстати замѣтить при этомъ сходство нѣкоторыхъ статей нашего положенія о земскихъ учрежденіяхъ съ французскими законами 1789—90 годовъ. Къ числу дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію земства, отнесены у насъ: попеченіе о торговлѣ и промышленности (ст. 2, п. 6), участіе въ попеченіи о народномъ образованіи, народномъ здравіи и о тюрьмахъ (п. 7.) участіе въ дѣлахъ о почтовой повинности (п. 9.). — По французскимъ законамъ вѣдѣнію conseils généraux et municipaux подлежатъ encouragement de l'agriculture, surveillances des travaux publics, amélioration des voies de communication.

Русское законодательство остановилось, какъ французское, на легкомъ поверхностномъ очеркѣ правъ и обязанностей земскихъ учрежденій, предполагая, что обстоятельное исчисленіе дѣлъ и предметовъ вѣдомства этихъ учрежденій будетъ составляться само собой, по указаніямъ опыта. Но опытъ указываетъ напротивъ: что неопредѣленность закона ведетъ къ смѣшенію дѣлъ, къ пререканіямъ разныхъ вѣдомствъ и къ разрушенію самаго закона. Слова: «участіе, попеченіе» должны быть избѣгаемы въ законоположеніяхъ, устанавливающихъ область дѣйствія для разныхъ вѣдомствъ, потому что этими словами создается только взаимное вмѣшательство разныхъ вѣдомствъ въ одни и тѣ-же дѣла.

---

[3]) По предположенію comite du salut public, 16 мая 1793 г. изданъ былъ декретъ, коимъ члены провинціальныхъ и муниципальныхъ правленій, за неповиновеніе комисарамъ національнаго конвента, присуждались къ 10-лѣтнему заключенію въ оковахъ (10 années de fer). Жи-

рондисты предложили смягчить эту страшную угрозу объясненіемъ, что она относится только къ тѣмъ случаямъ, когда сами комисары дѣйствуютъ въ предѣлахъ своей власти. Но и эта поправка была отвергнута. Декретъ принятъ въ первоначальной своей драконовской редакціи. Такъ-то разумѣли самоуправленіе французскіе революціонеры.

---

*) Одно изъ первыхъ дѣйствій революціонной партіи было смѣщеніе всѣхъ членовъ мѣстныхъ правленій и назначеніе новыхъ выборовъ.

Декретомъ 13 октября 1792 г. повелѣно возобновить весь составъ муниципальныхъ и судебныхъ учрежденій и допустить къ избранію всѣхъ французскихъ гражданъ, достигшихъ 25-лѣтняго возраста, если они не состоятъ въ частномъ услуженіи или не проживаютъ нищенствомъ (tous ceux qui ne sont pas en état de domesticité ou de mendicité). Выборщикамъ назначено по 15 су въ день на пропитаніе и по 3 франка (par jour de séjour) на квартиру.

Это было самое широкое и радикальное примѣненіе выборнаго начала; и такъ какъ тотъ же законъ примѣнялся къ политическимъ выборамъ членовъ національнаго конвента, то слѣдовало предполагать (и революціонная партія такъ и надѣялась), что оба эти органа народнаго и мѣстнаго представительства сольются въ полное согласіе и пойдутъ дружно къ общей цѣли. На дѣлѣ вышло иное. Избранные общею подачей голосовъ, мѣстныя управы (directoires) и совѣты (conseils généraux) съ самаго открытія своего оказались умѣренными и здравомыслящими представителями дѣйствительныхъ народныхъ пользъ, и за эту умѣренность они были прозваны brissotins, аристократами. — Главныя усилія ихъ были устремлены къ тому, чтобъ освободить конвентъ отъ вліянія необузданныхъ террористовъ, властвовавшихъ въ Парижѣ въ составѣ особаго верховнаго комитета, Comité du salut public. Многіе департаменты формальными постановленіями отвергли кровожадныя распоряженія сего комитета, ополчились противъ парижскихъ шаекъ и назначили въ городѣ Bourge особый съѣздъ народныхъ представителей.

На это Горцы (les Montagnards) отвѣчали страшными угрозами, вскорѣ превратившимися въ безпощадныя казни. Charpentier предлагаетъ: «la mise hors de la loi de toute l'administration départementale de l' Eure et la permission de leur courrir sus comme sur les bêtes féroces».

Декретомъ іюня м. 1793 г. установлена смертная казнь за всякую попытку мѣстныхъ управъ (directoires) вступить въ сношенія съ другими департаментами. Barrere доноситъ конвенту: «que les admini-

strateur auraient dû être reduits à n'être que des vendeurs des biens nationaux et des percepteurs d'impôts.

Общій взглядъ революціонныхъ партій на мѣстное самоуправленіе всего лучше выражается въ циркулярахъ комитета du salut public къ мѣстнымъ directoires: l'intensité révolutionnaire ne peut s'exercer que dans le libre espace; voilà pourquoi le législateur écarte sur la route tout ce qui est obstacle. Le génie des lois révolutionaires est de planer sans être retardé dans son essor; il eut été moins rapide en multipliant les cercles autour de lui.

Итакъ геній французской революціи, отвергая всякое содѣйствіе мѣстнаго самоуправленія, попирая всѣ изъявленія частныхъ и общественныхъ нуждъ и пользъ, подготовилъ просторное поприще другому генію — Наполеоновскому самодержавію, основавшему величіе страны и народа на политической безправности и рабскомъ безмолвіи.

---

[5]) Замѣчательна слѣдующая черта современнаго настроенія умовъ во Франціи при Директоріи: — Когда это безцвѣтное и распутное правительство, подражая грознымъ своимъ предшественникамъ, вздумало, по ихъ примѣру, произвести новую épuration des administrations départementales», и циркуляромъ, du 16 primaire an V потребовало свѣдѣнія о политическихъ мнѣніяхъ членовъ генеральныхъ совѣтовъ, оно не удостоилось даже получить отвѣты. Чрезъ мѣсяцъ послѣ разсылки циркуляра министръ внутреннихъ дѣлъ горько жаловался конвенту, что не получилъ затребованныхъ свѣдѣній ни изъ одного изъ 93 департаментовъ французской республики.

---

[6]) Въ законахъ 1831 и 1837 годовъ замѣтна рука доктринеровъ. Странныя, искуственныя соображенія, коими они, люди науки и теоріи, запутывали всѣ свои мѣры, лишали эти мѣры всякаго практическаго значенія: напримѣръ: избиратели раздѣлялись на двѣ категоріи, électeurs censitaires — избиратели по ценсу и électeurs adjoints — добавочные. Выборщики перваго разряда назначались по какому-то особому замысловатому расчету: въ communes менѣе 1000 душъ право голоса предоставлено 10% обывателей, и въ это число входили только тѣ, которые платили высшій окладъ (les plus imposés); въ communes съ большимъ населеніемъ добавлялось по 5 избирателей на 100 жителей, если общее число душъ не превышало 5,000; по 4 на 100, если оно простиралось отъ 5,000 до 15,000, и по 3 на 100, если оно было выше 15,000.

Вторые, électeurs adjoints были разночинцы, жительствующіе въ communes, хотя не владѣющіе никакою собственностію, члены ученыхъ обществъ, воспитанники политехнической школы, отставные чиновники и офицеры, «les capacités», какъ ихъ называли доктринеры.

Послѣдствіемъ всѣхъ этихъ хитросплетеній, этихъ пропорцій и прогрессій было то, что мелкіе собственники и весь классъ землевладѣльцевъ вовсе устранялись отъ мѣстнаго управленія, а крупные землевладѣльцы, постоянно пребывающіе въ Парижѣ, принимали въ немъ весьма слабое участіе, наѣзжая въ провинціи только для засѣданій генеральныхъ совѣтовъ: и мѣстное самоуправленіе сдѣлалось поприщемъ однихъ électeurs adjoints, то есть людей чуждыхъ мѣстнымъ земскимъ нуждамъ, отставныхъ профессоровъ, адвокатовъ, докторовъ, чиновниковъ и офицеровъ, преданныхъ душой и тѣломъ Іюльскому правительству.

V.

О предметахъ вѣдомства земскихъ учрежденій: Дорожное управленіе. — Общественное призрѣніе. — Народное продовольствіе. — Народное здравіе. — Общественное благоустройство. — Элементарное образованіе. — Тюремное управленіе. — Смѣты, раскладки и расходованіе земскихъ сборовъ.

Мы уже выразили въ III гл. нашу общую мысль, что кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій различается отъ правительственныхъ не столько по предметамъ вѣдомства, сколько по степени власти, что всѣ дѣла внутренняго управленія въ извѣстныхъ предѣлахъ могутъ быть отнесены къ вѣдомству мѣстныхъ властей. Въ нѣкоторыхъ государствахъ какъ-то: въ Англіи и Америкѣ, отчасти и въ Швейцаріи, оно дѣйствительно такъ и есть. Центральныя власти, парламентъ, конгрессъ, федеральный совѣтъ завѣдываютъ только общей политикой, международными отношеніями, законодательствомъ и государственными финансами. Внутреннее управленіе по всѣмъ вѣдомствамъ, и не только гражданское, но и военное (въ видѣ милиціи) поручается собраніямъ и должностнымъ лицамъ, назначаемымъ изъ мѣстныхъ жителей. Но очевидно, что такой всеобъемлющій кругъ дѣйствій не можетъ быть данъ самоуправленію въ странахъ бѣдныхъ и малообразованныхъ какъ Россія, гдѣ нѣкоторыя мѣстности не имѣютъ ни матеріальныхъ, ни нравственныхъ средствъ, для удовлетворительнаго завѣдыванія столь многосложными дѣлами.

Поэтому мы полагаемъ, что этотъ важный вопросъ о предметахъ вѣдомства и кругѣ дѣйствій земскихъ учрежденій не можетъ быть разсмотрѣнъ съ научной или общей точки зрѣнія, что граница, отдѣляющая вѣдомство центральнаго правительства отъ мѣстныхъ учрежденій, не можетъ быть [illegible] умозрительно; и что она можетъ быть [illegible] какъ въ непосредственномъ соотношеніи съ народомъ и страной, [illegible]

Въ этомъ смыслѣ мы и постараемся изслѣдовать главные предметы, подлежащіе вѣдѣнію мѣстныхъ, земскихъ и [illegible] учрежденій въ Россіи.

1) Устройство путей сообщенія и содержаніе на нихъ самыхъ сообщеній есть одинъ изъ тѣхъ предметовъ, которые по существу своему подлежатъ вѣдѣнію мѣстныхъ учрежденій. Исключенію подлежатъ только главные тракты, имѣющіе государственное или торговое значеніе; но они по протяженію своему составляютъ весьма легкую повинность въ сравненіи съ необозримою сѣтью губернскихъ и сельскихъ дорогъ. Устройство ихъ и содержаніе не только самыхъ дорогъ, но и сообщеній почтовыхъ, обывательскихъ, подводныхъ относится, по нашему мнѣнію, къ вѣдомству земскихъ учрежденій. Направленіе этихъ путей сообщенія, размѣры и стоимость дорожныхъ сооруженій, выборъ станціонныхъ пунктовъ, число лошадей и всего подвижнаго состава, содержимаго на станціяхъ — все это находится въ такой прямой зависимости отъ спеціальныхъ мѣстныхъ условій, свойства почвы, расположенія населенія и размѣровъ провоза и проѣзда, мѣстныхъ цѣнъ, что администрація впадаетъ неминуемо въ самыя грубыя ошибки и несправедливости, если принимаетъ на свой казенный счетъ и по своимъ соображеніямъ устройство дорожнаго управленія [1]).

Оказывается, какъ оказалось въ Россіи, что помимо главныхъ почтовыхъ трактовъ всюду проложены другіе, удобнѣйшіе и кратчайшіе, которые въ офиціальныхъ росписаніяхъ вовсе не значатся; что размѣры дорожнаго полотна такъ преувеличены, что весь проѣздъ производится по колеѣ, занимающей десятую часть ширины дороги; что мосты и гати устроены какъ будто для означенія непроѣздныхъ мѣстъ, объѣзжаемыхъ съ обѣихъ сторонъ; что вся сѣть губернскихъ, уѣздныхъ и сельскихъ дорогъ устроена въ виду административныхъ и военныхъ сообщеній безъ всякаго вниманія къ потребностямъ обывателей, трудами коихъ они сооружались и нынѣ содержатся.

Правительственныя власти должны сохранить въ дорожномъ управленіи участія на столько, сколько нужно для соглашенія дѣйствій и интересовъ разныхъ губерній по трактамъ ихъ взаимныхъ сообщеній - власть посредническую, разрѣшающую ихъ споры и пререканія.

2) Общественное призрѣніе также составляетъ неотъемлемую принадлежность земскаго самоуправленія. Правительство и правительственные агенты, не принадлежащіе къ мѣстному населенію, не могутъ вникать въ народный бытъ такъ глубоко, чтобы опредѣлять степень нужды, дряхлости, болѣзни, дающей право на пособіе; имъ невозможно различать притворную бѣдность или распутство, ведущее къ болѣзнямъ и нищетѣ, отъ дѣйствительной нужды; присвоивая себѣ эти

многосложныя дѣла общественной благотворительности, администрація впадаетъ въ темный омутъ всевозможныхъ злоупотребленій. Ближайшія обыденныя сношенія, постоянное сожительство — одни только могутъ дать вѣрную мѣру дѣйствительной бѣдности и вѣрный взглядъ на призрѣніе неимущихъ и больныхъ.

Но въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ напримѣръ во Франціи, изъ этого общественнаго высшаго долга правительство старалось извлечь свою политическую пользу: для этого оно предоставило своимъ агентамъ — префектамъ полную власть распредѣлять пособія, и превративъ ихъ такимъ образомъ въ орудія неисчерпаемыхъ щедротъ высшаго правительства, пользуется могущественнымъ рычагомъ общественной благотворительности для вліянія на бѣднѣйшій классъ мѣстныхъ жителей. Бѣдность и дряхлость составляютъ такую неуловимую черту народнаго быта, и призрѣніе неимущихъ такъ легко превращается въ кормленіе тунеядцевъ и чиновниковъ, надъ ними надзирающихъ, что только мѣстный контроль жителей, заинтересованныхъ въ правильномъ распредѣленіи пособій, ими самими жертвуемыхъ, можетъ остановить или умѣрить до извѣстной степени злоупотребленія, растрату или даже расхищеніе общественныхъ суммъ.

3) Народное продовольствіе нигдѣ кромѣ Россіи не образуетъ особаго вѣдомства и предмета управленія: оно составляетъ собственно одну изъ вѣтвей общественнаго призрѣнія и по тѣмъ же самымъ соображеніямъ, какъ и то, подлежитъ исключительному вѣдѣнію земства. По этой части вмѣшательство и надзоръ центральныхъ властей оказываются еще болѣе безполезными, недѣйствительными, чѣмъ по всѣмъ прочимъ: съ одной стороны свѣдѣнія, собираемыя административнымъ порядкомъ о видахъ на урожай, состояніи хлѣбныхъ запасовъ, всегда опаздываютъ и лишаютъ начальство возможности предупредить дороговизну и недостатокъ припасовъ; съ другой — повѣрка, ревизія такаго громоздкаго товара, какъ хлѣбъ, перемѣръ кулей, закромовъ, амбаровъ совершенно недоступны властямъ, завѣдывающимъ цѣлой губерніей или даже уѣздомъ. Тридцатилѣтній опытъ управленія хлѣбными запасными магазинами въ Россіи положительно доказалъ, что запасы сохранились только въ тѣхъ сельскихъ обществахъ, гдѣ сами общественныя начальства пеклись объ ихъ охраненіи, и что строгая отчетность и попеченіе начальства не спасали ихъ отъ оскудѣнія и расхищенія въ тѣхъ селеніяхъ и городахъ, гдѣ мѣстныя власти не заботились объ ихъ цѣлости.

Опытъ этотъ указываетъ еще другое весьма вредное вліяніе приказнаго порядка управленія на народное хозяйство; такъ какъ раздача ссудъ

производилась по сіе время по спискамъ, представляемымъ начальству, уѣзднымъ предводителямъ и коммиссіямъ продовольствія, то въ списки эти вносились поголовно всѣ крестьяне, какъ нуждающіеся, такъ и прочіе, и начальство, лишенное всякой возможности повѣрять нужду отдѣльныхъ домохозяевъ, по неволѣ утверждало эти подложные списки. Случаи подобныхъ утвержденій и раздачъ повторялись такъ часто по благосклонности губернскихъ начальствъ или снисхожденію ихъ канцелярій, что продовольственные запасы, хлѣбные и денежные совершенно уклонились отъ своего назначенія и раздаются не въ видѣ пособія нуждающимся, а въ родѣ общей ссуды, распредѣляемой поголовно на все селеніе по числу ревизскихъ душъ.

4) Народное здравіе. Этотъ предметъ есть одинъ изъ тѣхъ, который по существу своему распредѣляется между земскими мѣстными властями и правительственными центральными учрежденіями. Съ одной стороны очевидно, что заразительныя и эпидемическія болѣзни—повальныя язвы и падежи, угрожающіе не одной только той мѣстности, въ коей свирѣпствуютъ, но и всѣмъ сосѣднимъ, составляютъ по тому самому предметъ общихъ мѣропріятій, непосредственно зависящихъ отъ центральной администраціи; охраненіе сосѣднихъ губерній и уѣздовъ не можетъ быть поставлено въ зависимость отъ распорядительности отдѣльнаго земскаго начальства, и правительству принадлежитъ безспорно общій надзоръ надъ соблюденіемъ предупредительныхъ мѣръ и исполненіемъ правилъ предосторожности и пресѣченія этого рода болѣзней.

Съ другой стороны необходимо предоставить мѣстнымъ властямъ столько власти, чтобы онѣ могли принимать нужныя мѣры, при внезапномъ появленіи заразъ и чтобы эти дѣйствія не задерживались разрѣшеніями высшихъ начальствъ.

Распредѣленіе таковыхъ обязанностей между двумя вѣдомствами и разграниченіе ихъ взаимныхъ правъ есть одна изъ труднѣйшихъ задачъ законодательства. Задача эта можетъ быть разрѣшена неиначе, какъ коренныиъ пересмотромъ врачебнаго устава.

5) Народное начальное образованіе. Мы относимъ къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій только начальныя школы и приготовительные курсы или училища (écoles normales, Schullehrer-Seminarien) для образованія сельскихъ учителей. Но и въ этомъ тѣсномъ смыслѣ мы не полагаемъ, чтобы вѣдомство это могло быть предоставлено полному распоряженію мѣстныхъ властей и собраній. Намъ казалось бы необходимымъ отдѣлить вовсе хозяйственную и распорядительную часть отъ педагогической и оставляя первую въ полномъ распоряженіи

земскихъ учрежденій, относительно второй дать нѣкоторое участіе правительственнымъ властямъ, вѣдомству народнаго просвѣщенія въ надзорѣ за преподаваніемъ и направленіемъ учебной части.

Для этого, какъ и для народнаго здравія нуженъ пересмотръ всѣхъ существующихъ узаконеній, изданія новыхъ правилъ училищнаго устава, нужно въ особенности точное, строгое и полное разграниченіе вѣдомствъ земскаго и правительственнаго.

6) Общественное благоустройство: къ этому вѣдомству относятся всѣ мѣры и распоряженія, имѣющія въ виду охраненіе внутри обществъ городскихъ и сельскихъ, имущественныхъ и личныхъ правъ обывателей, а именно:

a) соблюденіе порядка и спокойствія въ публичныхъ мѣстахъ,

b) надзоръ за строительною частію и составленіе уставовъ и правилъ о постройкахъ,

c) охраненіе зданій и лѣсовъ отъ пожаровъ,

d) охраненіе земель отъ потравъ и всякаго имущества отъ поврежденій,

e) наблюденіе за судоходствомъ по внутреннимъ рѣкамъ и озерамъ,

f) охраненіе личной безопасности противъ неосторожныхъ дѣйствій, какъ-то правила о храненіи и продажѣ оружія, пороха, о содержаніи собакъ и т. п.

Этотъ разрядъ дѣлъ мы выписали почти слово въ слово изъ устава о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями, и такъ какъ земскія и мировыя управленія имѣютъ ту общую связь, что одни наблюдаютъ за внутренними порядками посредствомъ должностныхъ лицъ, избираемыхъ изъ среды мѣстныхъ жителей, другіе же разбираютъ дѣла о нарушеніяхъ тѣхъ же самыхъ порядковъ таковыми же выборными мѣстными судьями, то мы считаемъ себя въ правѣ заключать по общему разуму нашего законодательства, что всѣ эти предметы могутъ быть отнесены къ вѣдомству земскихъ учрежденій; главное ихъ отличіе состоитъ въ томъ, что они имѣютъ въ виду не такія дѣйствія, которыя предполагаютъ преступный умыселъ, а такія, которыя совершаются по неосторожности, небрежности, упущенію. Предупрежденіе первыхъ есть дѣло полиціи и наказаніе ихъ дѣло суда. Земская и общественная власти охраняютъ общественное благоустройство только отъ такихъ поврежденій и опасностей, въ коихъ не предполагается злоумышленности и преднамѣренной преступности.

7) Судебное управленіе. Эта важная отрасль внутренняго управленія только что возникаетъ въ Россіи, съ введеніемъ новыхъ судеб-

ныхъ уставовъ арестъ и тюремное заключеніе, замѣнивъ тѣлесныя наказанія, получили особое значеніе, требующее общаго преобразованія тюремнаго управленія. Это вѣдомство по новѣйшимъ узаконеніямъ раздѣляется на двѣ отрасли. Къ земскому относится содержаніе арестантовъ и преступниковъ по приговорамъ общественныхъ или земскихъ властей, мировыхъ судей и съѣздовъ, къ правительственному — содержаніе преступниковъ по приговорамъ общихъ судебныхъ мѣстъ.

8) Самая существенная и важнѣйшая принадлежность самоуправленія есть хозяйственная часть, то есть, право составлять смѣты и раскладки и расходовать суммы по тѣмъ предметамъ, которые находятся въ вѣдѣніи земскихъ властей. Мы выше объяснили, что право самообложенія не можетъ быть предоставлено неограниченному произволу мѣстныхъ учрежденій, что это право есть неотъемлемая принадлежность верховной власти, и безъ потрясенія всего государственнаго организма не можетъ быть изъята изъ круга дѣйствій центральнаго правительства, самодержавнаго или представительнаго.

Хозяйственное земское управленіе поэтому означаетъ только слѣдующія дѣйствія: a) опредѣленіе мѣстныхъ потребностей на предметы расходовъ, установленныхъ общими государственными узаконеніями. b) Раскладку этихъ расходовъ по нормамъ и правиламъ, узаконеннымъ высшимъ правительствомъ и на тѣ предметы, которые обложенію подлежатъ. c) Самостоятельное и независимое производство расходовъ по всѣмъ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій.

Поэтому земское хозяйство по существу своему состоитъ не въ безпредѣльной власти установлять новые расходы или облагать обывателей по произвольнымъ размѣрамъ, но въ правѣ расходовать по своему разумѣнію и усмотрѣнію суммы, предназначенныя на извѣстные, закономъ установленные предметы. Размѣръ этихъ потребностей и самыхъ расходовъ можетъ быть предоставленъ опредѣленію собраній или земскихъ властей, взиманіе сборовъ, нарядъ работъ, торги, поставки, подряды или хозяйственное производство расходовъ, однимъ словомъ, вся распорядительная часть земскаго хозяйства должна состоять въ ихъ исключительномъ завѣдываніи, и вмѣшательство администраціи въ эти внутреннія распоряженія общественнаго хозяйства нарушаетъ самое значеніе самоуправленія.

Но съ другой стороны значеніе это превышается, если мѣстныя учрежденія сами отъ себя безъ законнаго уполномочія устанавливаютъ новые предметы расхода или разлагаютъ сборы на такіе предметы, которые имъ не указаны. Въ обоихъ этихъ случаяхъ они переступаютъ пре-

дѣлъ самоуправленія и изъ хозяйственныхъ учрежденій превращаются въ законодательныя и финансовыя.

Итакъ существенная принадлежность самоуправленія есть расходованіе суммъ земскихъ и общественныхъ сборовъ и только въ этой части земскимъ учрежденіямъ должна быть присвоена полная самостоятельность. Въ отношеніи же смѣтъ и раскладокъ, онѣ должны быть подчинены извѣстнымъ правиламъ, нормамъ и могутъ дѣйствовать не иначе, какъ въ этихъ предѣлахъ, законодательнымъ порядкомъ установленныхъ. — Предметы расходовъ и предметы обложеній должны быть указаны; размѣры тѣхъ и другихъ опредѣляются мѣстными собраніями и властями.

Въ этомъ заключается существо хозяйственнаго управленія и черта различія его отъ финансоваго [2]).

9) Раскладка государственныхъ податей и повинностей, по нѣкоторымъ законодательствамъ, предоставляется также мѣстнымъ учрежденіямъ и имѣетъ большее или меньшее значеніе, смотря потому, какая система принята для казенныхъ налоговъ. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ подати разлагаются по огульному числу душъ или десятинъ земли, раскладка эта составляетъ трудъ машинальный, возлагаемый на земство, для сокращенія издержекъ взиманія. Въ другихъ, гдѣ принята система официальныхъ кадастровъ и извѣстнаго процента (centimes additionnels), взимаемаго съ инвентарной цѣнности имуществъ, трудъ этотъ есть не болѣе, какъ ариѳметическій расчетъ.

Но при системѣ подоходныхъ налоговъ (incometax въ Англіи, Einkommensteuer въ Пруссіи) раскладка казенныхъ податей составляетъ важнѣйшій предметъ вѣдомства земскихъ учрежденій, предоставляющій мѣстнымъ обывателямъ значительное вліяніе на всю государственную податную систему и на народное хозяйство; въ обѣихъ этихъ странахъ сумма доходовъ каждаго отдѣльнаго имущества или домохозяина опредѣляется постановленіями собраній, составленныхъ изъ мѣстныхъ жителей, и узаконенный процентъ взимается съ доходности такимъ образомъ выведенной по круговой оцѣнкѣ самихъ податныхъ сословій.

10) Наконецъ послѣднимъ и окончательнымъ высшимъ дополненіемъ самоуправленія есть право суда мѣстныхъ обывателей по дѣламъ внутренняго благоустройства и благочинія и по уголовнымъ дѣламъ вообще; оно имѣетъ два вида: мировое разбирательство, предоставляющее мѣстнымъ жителямъ и собраніямъ (сходкамъ и съѣздамъ) судъ или расправу, взысканіе по маловажнымъ проступкамъ — и судъ присяж-

ныхъ, предоставляющій имъ же участіе въ важнѣйшихъ уголовныхъ дѣлахъ.

Хотя эти учрежденія и не относятся по классификаціи, принятой въ Россіи, къ предметамъ вѣдомства земства, но очевидно, что они составляютъ существенную принадлежность самоуправленія, такъ какъ выборъ мировыхъ и волостныхъ судей и составленіе очередей присяжныхъ предоставлены, по новѣйшимъ узаконеніямъ, мѣстнымъ волостнымъ и земскимъ собраніямъ.

Таковы, по нашему мнѣнію, главные предметы, составляющіе вѣдомство мѣстныхъ учрежденій.

1) По дорожному управленію:

a) Содержаніе всѣхъ грунтовыхъ дорогъ, какъ почтовыхъ такъ и сельскихъ.

b) Исправленіе повинностей обывательской, подводной, почтовой и вообще содержаніе всякихъ сообщеній, бичевниковъ, перевозовъ и мостовъ.

2) Общественное призрѣніе.

3) Народное продовольствіе.

4) По народному здравію:

a) Принятіе непосредственныхъ мѣръ при появленіи повальныхъ болѣзней и падежей скота.

b) Устройство и содержаніе больницъ.

5) По народному образованію: устройство и содержаніе элементарныхъ училищъ, сельскихъ и городскихъ школъ, и нормальныхъ училищъ для образованія учителей.

6) По общественному благоустройству: охраненіе личныхъ и имущественныхъ правъ мѣстныхъ обывателей отъ такихъ повреждeній и опасностей, которыя происходятъ отъ неумышленныхъ или неосторожныхъ дѣйствій и упущеній.

7) Управленіе тюремъ, назначенныхъ для заключенія присужденныхъ по приговорамъ мировыхъ судовъ и съѣздовъ.

8) Составленіе смѣтъ и раскладокъ и расходованіе земскихъ сборовъ губернскихъ и уѣздныхъ.

9) Раскладка государственныхъ прямыхъ налоговъ по цѣнности и доходности имуществъ и оцѣнка этихъ имуществъ для обложенія.

10) Мировой судъ и судъ присяжныхъ.

Всѣ эти разряды дѣлъ мы признаемъ мѣстными, земскими, общественными, то есть, подлежащими по существу своему обсужденію мѣстныхъ жителей; всѣ они имѣютъ то общее свойство, что не могутъ быть

непосредственно завѣдываемы правительствомъ, требуютъ спеціальныхъ частныхъ свѣдѣній, которыхъ непринадлежащіе къ мѣстному населенію, посторонніе люди не имѣютъ, и распоряженій, которыя ими непосредственно не могутъ быть приведены въ исполненіе; по всѣмъ этимъ дѣламъ центральныя губернскія власти принуждены даже и при бюрократической организаціи обращаться къ содѣйствію мѣстныхъ жителей, запрашивать у нихъ свѣдѣній и поручать имъ непосредственное приведеніе въ дѣйствіе. Поэтому правительственные агенты являются тутъ только излишнимъ механизмомъ, передающимъ движеніе отъ центральнаго управленія мѣстному, между тѣмъ какъ опытомъ дознано, что движеніе это можетъ быть передано и непосредственно отъ центральныхъ властей прямо земскимъ и общественнымъ учрежденіямъ.

Представивъ такимъ образомъ общую программу предметовъ вѣдомства мѣстнаго самоуправленія, намъ остается сличить ее съ порядками, введенными новѣйшими узаконеніями — земскимъ, мировымъ и крестьянскимъ положеніями, и рѣшить вопросъ, составляющій предметъ живыхъ и нѣсколько пристрастныхъ преній современнаго русскаго общества — вопросъ о томъ, соотвѣтствуетъ ли кругъ дѣйствій этихъ учрежденій разумному понятію о самоуправленіи.

Полный отвѣтъ на этотъ вопросъ можетъ быть данъ только по изслѣдованіи всѣхъ отдѣльныхъ частей управленія и по разъясненіи смысла и духа самыхъ законоположеній. Но если судить по одной редакціи, по буквальному тексту закона, то мы должны признать, что предѣлы русскаго самоуправленія достаточно просторны, и по сравненію съ прочими европейскими законодательствами оказывается, что ни одно изъ нихъ, исключая англійскаго, не открываетъ такого широкаго поприща самодѣятельности народа.

Если, не смотря на то, слышатся постоянно жалобы и неудовольствія на стѣсненія нововведенныхъ учрежденій, то это относится не къ кругу ихъ дѣйствій, а къ тому шаткому, спорному, двусмысленному положенію, въ которое они поставлены разнорѣчивыми истолкованіями закона и самовластными притязаніями администраціи.

Но тѣмъ не менѣе мы должны заявить, что всѣ части внутренняго управленія, которыя по существу своему принадлежатъ къ области самоуправленія, вошли въ составъ нашихъ земскихъ и мировыхъ учрежденій и должны прибавить, что имъ приписаны и нѣсколько такихъ дѣйствій, которыя по примѣру другихъ законодательствъ не относятся, и едва ли могутъ быть отнесены къ вѣдомству мѣстныхъ, общественныхъ и земскихъ властей.

Дѣла, подлежащія вѣдѣнію земскихъ учрежденій, исчислены въ ст. 2-й Положенія 1 января 1864 года, и придерживаясь буквальному смыслу этой статьи, земскія учрежденія имѣютъ право участія не только въ управленіи, но и въ устроеніи всего хозяйственнаго быта страны и народа.

Такъ напримѣръ по пункту VI-му имъ предписывается имѣть попеченіе о развитіи торговли и промышленности, и самое это выраженіе «попеченіе о развитіи» вводитъ въ распоряженія земскихъ мѣстныхъ учрежденій такой неограниченный произволъ, что оно легко можетъ превратиться въ самовластіе и стѣснительную для народнаго хозяйства опеку. Дѣла торговыя, промышленныя едва ли подлежатъ вѣдѣнію или даже попеченію мѣстныхъ учрежденій, и если интересы торговаго класса или сельскихъ хозяевъ стремятся къ соглашенію, то имъ всегда открытъ другой путь—учрежденіе частныхъ обществъ, товариществъ, компаній. Подчинять ихъ надзору мѣстныхъ управъ или собранію еще болѣе опасно, чѣмъ отдавать ихъ въ опеку администраціи. Коронные чиновники, чуждые этого рода интересовъ, имѣютъ по крайней мѣрѣ безпристрастный голосъ въ ихъ обсужденіи, центральное правительство имѣетъ возможность обозрѣть нужды и пользы разныхъ мѣстностей, взвѣсить ихъ взаимныя соотношенія и принять въ расчетъ самую важную и чувствительную струну торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ, ихъ соперничество на разныхъ рынкахъ, ихъ производительность въ разныхъ полосахъ государства. Земскія власти не могутъ имѣть ни столь безпристрастнаго взгляда, ибо большею частію состоятъ изъ лицъ, участвующихъ въ торговлѣ, промыслахъ и сельскомъ хозяйствѣ, ни этихъ общихъ соображеній, ибо замкнуты въ тѣсной сферѣ мѣстныхъ интересовъ, — и эта узкость взглядовъ, эта замкнутость, главные пороки провинціальнаго быта, особенно пагубны для управленія такого рода дѣлами, какъ торговыя и промышленныя, развитіе коихъ зависитъ отъ вольнаго, безпрепятственнаго движенія товаровъ, людей и капиталовъ. Поэтому нельзя не опасаться, чтобы вмѣшательство, предоставленное по вышеприведенной статьѣ земскимъ учрежденіямъ, не обратилось въ орудіе покровительства нѣкоторыхъ мелкихъ, губернскихъ или уѣздныхъ интересовъ въ ущербъ общаго народнаго хозяйства [3]).

По пункту VI-му той же статьи земству предоставлено также участіе въ дѣлахъ народнаго образованія, народнаго здравія, и хотя тутъ же прибавлено, что участіе это должно «состоять преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи» и «въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ», но такъ какъ слово преимущественно не исключаетъ и участія во

всѣхъ прочихъ дѣлахъ кромѣ хозяйственныхъ, — и съ другой стороны, предѣлы, о коихъ упоминается, не установлены въ нашемъ законодательствѣ, то на дѣлѣ выходитъ, что земскія учрежденія пользуются на основаніи закона правомъ участія во всѣхъ дѣлахъ народнаго образованія, врачебнаго и тюремнаго управленій и что право это остается за ними, пока не опредѣлены будутъ съ положительною точностію предѣлы ихъ участія.

Такимъ образомъ кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій въ Россіи касается всѣхъ частей внутренняго управленія: строительной, путей сообщенія, народнаго продовольствія, общественнаго призрѣнія, торговли, образованія, народнаго здравія, тюремнаго управленія, почтовой повинности. — Всѣ эти предметы поименованы въ числѣ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію земства.

До какой степени это вѣдѣніе независимо и самостоятельно при существующихъ доселѣ административныхъ порядкахъ, дѣйствительно ли это участіе, попеченіе, завѣдываніе, предоставленное по закону мѣстнымъ жителямъ, достаточно ли обезпечены земскіе интересы этимъ либеральнымъ, но нѣсколько голословнымъ, перечнемъ ихъ занятій... это другой вопросъ, который мы постараемся изслѣдовать при разборѣ отдѣльныхъ частей земскаго управленія.

Здѣсь мы хотѣли только засвидѣтельствовать, что кругъ дѣйствій нашихъ земскихъ учрежденій очерченъ такъ широко, что по точному смыслу положенія о земскихъ учрежденіяхъ, всѣ главныя вѣдомства внутренняго управленія и всѣ отрасли хозяйственнаго быта вошли въ составъ этого института.

Мы взяли для сравненія законодательства трехъ первостепенныхъ державъ—Англіи, Пруссіи и Франціи и по внимательному ихъ сличенію пришли къ тому заключенію, что ни въ одномъ изъ этихъ государствъ вѣдѣнію мѣстныхъ учрежденій не предоставлено такое широкое поприще, такой многосложный кругъ дѣйствій какъ въ Россіи.

Изъ этого мы считаемъ себя вправѣ заключить, что не кругъ дѣйствій стѣсняетъ самостоятельность русскаго земства, а другія причины, глубже лежащія въ нашей общественной организаціи и въ нашемъ административномъ механизмѣ, и что поэтому не расширенія предметовъ вѣдомства должны мы искать, не усложненія дѣлопроизводства, не новаго участія въ новыхъ частяхъ управленія, а упроченія введенныхъ порядковъ и самостоятельности дѣйствій въ тѣхъ предѣлахъ, и по тѣмъ предметамъ, которые закономъ установлены.

Существенный недостатокъ настоящаго порядка внутренняго упра-

вленія въ Россіи есть многосложность предметовъ, приписанныхъ закономъ вѣдѣнію мѣстныхъ властей, и въ то же время шаткость ихъ правъ по каждому изъ этихъ вѣдомствъ, отдѣльно взятому; не смотря на это необъятное поле, внезапно открывшееся нашей ненасытной дѣятельности, широкая русская натура все стремится далѣе и выше, все забираетъ и захватываетъ; ей мало всѣхъ предметовъ вѣдомствъ, исчисленныхъ въ 14 пунктахъ ст. 2, въ 8 пунктахъ ст. 62, въ 7 пунктахъ ст. 64, она сама напрашивается на новыя дѣла, на постройку желѣзныхъ дорогъ, на хлѣбныя операціи, на содержаніе почтовыхъ станцій.

Но между тѣмъ ни въ одной изъ отраслей этого безпредѣльнаго вѣдѣнія земскія учрежденія еще не достигли той самостоятельности, которая должна оградить законныя дѣйствія мѣстныхъ властей отъ самоуправства и самовластія.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Дорожное управленіе переходитъ нынѣ къ новому порядку, который вѣроятно выразится въ томъ, что оно постепенно перейдетъ изъ государственнаго вѣдомства въ завѣдываніе мѣстныхъ властей и учрежденій. Это находится въ прямомъ соотношеніи съ постройкой желѣзныхъ дорогъ.

По прежнему порядку, какъ въ Россіи, такъ и въ прочихъ странахъ, дороги подраздѣлялись на главные тракты, содержимые отъ государственной казны, и на второстепенные — почтовые и проселочные, завѣдываемые губернскими и уѣздными властями. По мѣрѣ того какъ устраивается сѣть желѣзныхъ дорогъ, дороги первой категоріи упраздняются и въ то же время быстро возрастаютъ число побочныхъ трактовъ, движеніе на нихъ и расходы на ихъ содержаніе. — По статьямъ 11 и 12-й Устава путей сообщенія, государственными дорогами, содержавшимися на счетъ казны, считались слѣдующія: 1) Трактъ изъ С.-Петербурга въ Москву; 2) изъ Москвы въ Нижній Новгородъ; 3) изъ Москвы чрезъ Мглинъ и Черниговъ до Кіева; 4) изъ С.-Петербурга чрезъ Островъ, Опочку, Витебскъ и Могилевъ до Рогачева, съ малою вѣтвію отъ Могилева къ Бобруйску; 5) чрезъ Рогачевъ, Черниговъ, Кіевъ, Сквиру, Брацлавъ, Балту до Дубосаръ, съ малою вѣтвію отъ Балты въ Одессу;

6) изъ С.-Петербурга чрезъ Динабургъ въ Ковно; 7) изъ Москвы чрезъ Калугу, Мглинъ, Рогачевъ и Бобруйскъ въ Брестъ-Литовскій; 8) Кіевское шоссе по двумъ направленіямъ: отъ Кіева къ Бресту и отъ Кіева къ Орлу; 9) Могилевское отъ Орши до Могилева; 10) Псковско-Рижское шоссе; 11) дорога отъ Чудова до Тихвинскаго уѣзда; 12) дороги отъ С.-Петербурга до Нарвы и до границъ Финляндіи; 13) дороги въ окрестностяхъ С.-Петербурга; 14) дорога въ Петергофѣ отъ вала близъ Провіантскаго магазина до Военнаго госпиталя, обращенная въ шоссе; 15) дорога отъ Тихвина до Соминской пристани; 16) почтовая дорога, идущая по бичевнику Ладожскаго канала отъ Шлиссельбурга къ Новой-Ладогѣ и 17) шоссе, сооруженное распоряженіемъ Военнаго министерства отъ Новгорода чрезъ Шимскъ до селенія Медвѣдя и отъ сего послѣдняго до границы бывшаго V Округа пахатныхъ солдатъ на протяженіи шестидесяти девяти верстъ. Изъ этихъ дорогъ №№ 1, 2, 4, 6 и 10 уже замѣнены желѣзными: на всѣхъ прочихъ разстояніяхъ таковыя строятся или проэктируются и можно надѣяться, что эта часть управленія сама собой въ скоромъ времени упразднится.

Коль скоро же эти всенародные, государственные интересы будутъ обезпечены паровыми сообщеніями, то дорожныя будутъ имѣть преимущественно мѣстное значеніе, и централизація ихъ окажется не только безполезною, но и положительно вредною. — Администрація, пользуясь двумя главными, быстрѣйшими способами сообщеній желѣзными дорогами и телеграфами, будетъ все менѣе нуждаться въ другихъ путяхъ и надо надѣяться, что дорожныя и почтовыя сообщенія будутъ устраиваться не исключительно для казенныхъ пакетовъ и разъѣзда чиновниковъ, но также и для провоза товара, движенія пассажировъ и сообщеній мѣстныхъ обывателей.

---

2) Мы уже объяснили въ 3 гл., что право самообложенія составляетъ, по нашему разумѣнію, крайній предѣлъ власти мѣстныхъ учрежденій. — Мы возвращаемся здѣсь къ этому предмету потому, что считаемъ недоразумѣніе, вкравшееся по этому поводу въ земское положеніе, важнѣйшимъ и опаснѣйшимъ его порокомъ. Съ одной стороны очевидно, что право, дарованное земскимъ собраніямъ (не только губернскимъ, но и уѣзднымъ), установлять обязательные для всѣхъ обывателей сборы на предметы такъ называемыхъ необязательныхъ расходовъ есть полное право самообложенія. — Съ другой стороны оно не подлежитъ даже никакому общему соглашенію, ни съ точки зрѣнія общенародныхъ интересовъ между губерніями, ни даже въ предѣлахъ одной и той же губерніи между уѣздами.

Недоразумѣніе, какъ намъ кажется, состоитъ именно въ томъ, что

понятіе о **предметахъ** расходовъ смѣшано съ понятіемъ о **размѣрахъ** расходовъ. Если допустить общимъ основаніемъ, что предметъ сборовъ и повинностей устанавливается каждымъ отдѣльнымъ собраніемъ, то несомнѣнно, что все государственное единство распадается, ибо праву этому нѣтъ предѣловъ и оно подрываетъ весь хозяйственный организмъ страны и народа. Но **установленіе размѣровъ расхода и обложенія**—вотъ что составляетъ существо самоуправленія и высшее неотъемлемое право мѣстныхъ обывателей. Напримѣръ, закономъ постановлено, что такія-то дороги содержатся на счетъ земства, что на нихъ полагаются такія-то станціи, съ штатнымъ числомъ почтовыхъ лошадей — и на этомъ основаніи мѣстныя учрежденія дѣлаютъ смѣтныя исчисленія и производятъ расходы. Стѣсненіе ихъ какими либо общими казенными цѣнами было бы въ этомъ отношеніи также не раціонально, какъ съ другой стороны было бы опасно предоставить имъ право отмѣнить дорогу или почтовую гоньбу по тракту, можетъ быть, и безполезному для одной мѣстности, но необходимому для другой.

Сепаратистскія стремленія, обнаружившіяся въ пользу самостоятельности уѣздныхъ собраній, были вѣрнымъ отголоскомъ этого недоразумѣнія въ законоположеніи. Если право обложенія предоставляется уже разъ навсегда самимъ податнымъ обывателямъ, то каждая отдѣльная группа мѣстныхъ жителей, по естественному чувству самохраненія стремится завладѣть этимъ существеннымъ правомъ, чтобы оградить свои ближайшіе интересы отъ вмѣшательства другихъ болѣе крупныхъ округовъ; и не только уѣзды, но волости, города и сельскія общества, опасаясь одни неограниченной власти другихъ, стараются выдѣлить себя изъ этого круговаго обложенія. Средины тутъ быть не можетъ. Расходы обязательные по закону, обязательны для всѣхъ податныхъ лицъ, подъ этимъ закономъ живущихъ; прочіе же, если они признаются необязательными, могутъ быть возложены только на тѣ лица, которыя изъявили на нихъ согласіе, въ видѣ частной и добровольной складчины.

з) Мѣстнымъ властямъ, общественнымъ и земскимъ, можетъ быть порученъ надзоръ за правильностію торговли и промысловъ въ предѣлахъ узаконеній, уставовъ, изданныхъ по этимъ предметамъ отъ высшаго правительства. Но попеченіе о развитіи торговли вовсе не входитъ въ кругъ ихъ дѣйствій. Въ Англіи, гдѣ принципъ самоуправленія доведенъ до крайнихъ предѣловъ, мѣстнымъ учрежденіямъ, мировымъ судьямъ и съѣздамъ предоставлены очень широкія права для надзора, ревизіи, изслѣдованій и взысканій по всѣмъ отраслямъ внутренней торговли и промышленности; но они дѣйствуютъ только въ качествѣ тор-

гово-полицейскихъ надзирателей и пекутся не о развитіи торговли, а единственно о производствѣ ея въ тѣхъ предѣлахъ и по тѣмъ правиламъ, которые въ законодательствѣ указаны.

---

[4]) Мы должны пояснить, что, при исчисленіи предметовъ вѣдомства мѣстныхъ учрежденій, мы имѣли въ виду не однѣ земскія, но и общественныя власти и собранія; такъ напримѣръ, по народному продовольствію и по устройству элементарныхъ школъ мы полагаемъ, что главное попеченіе должно быть возложено на сельскія и городскія общества или волости, а отнюдь не на земскія учрежденія. Предоставляя себѣ изложить наши соображенія при дальнѣйшихъ спеціальныхъ нашихъ изслѣдованіяхъ, мы здѣсь только заявляемъ объ этомъ общемъ взглядѣ на предметъ.

VI.

О различіи и соотношеніи земскихъ и общественныхъ учрежденій. — Общественные союзы и территоріальные округа. — Отношенія, установленныя въ Россіи земскими и общественными учрежденіями.—Township, county въ Соединенныхъ штатахъ.—Сельскія и городскія общины въ Швейцаріи — Einwohnergemeinde, Bürgergemeinde. — Изъ общинныхъ владѣльцевъ образуется привиллегированное сословіе, Bürger, bourgeois.

Въ первой главѣ этого сочиненія мы назвали самоуправленіемъ тотъ порядокъ внутренняго управленія, при коемъ мѣстныя дѣла завѣдываются мѣстными жителями.

Мѣстность есть основное понятіе самоуправленія и поэтому, для уразумѣнія общаго смысла и духа этой организаціи, нужно представить себѣ ясно, къ чему и къ кому относятся слова: «мѣстныя дѣла, мѣстныя должности». Съ одной стороны не оспоримо, что чѣмъ тѣснѣе кругъ той мѣстности, въ предѣлахъ коей дѣйствуютъ должностныя лица и разсматриваются дѣла, тѣмъ болѣе служба и дѣлопроизводство приближаются къ настоящему типу самоуправленія, который въ томъ именно и состоитъ, что дѣла производятся непосредственно на тѣхъ мѣстахъ, гдѣ они приводятся въ исполненіе, и тѣми лицами, до интересовъ коихъ они касаются.

Но съ другой стороны также очевидно, что чрезмѣрная дробность подобныхъ дѣленій и мелочность отдѣльныхъ интересовъ привели бы общества къ разложенію и администрацію въ полное замѣшательство, еслибъ между государственною властію и мелкими житейскими союзами, селеніями, помѣстьями не установились, какъ промежуточныя инстанціи, крупные округа, составляющіе связь между обществами и правительствомъ.

Поэтому во всѣхъ благоустроенныхъ государствахъ мѣстное управленіе распредѣляется между двумя разрядами или группами учрежденій и властей.

Первую группу составляютъ такъ называемые **общественные союзы**, основанные на разныхъ житейскихъ связяхъ, имущественныхъ — какъ сельское общество въ Россіи, религіозныхъ — какъ церковный приходъ (parish) въ Англіи, или на одномъ только сожительствѣ, сосѣдствѣ — какъ германская Gemeinde, французская commune, американскій township, русская волость [1]).

Вторую группу образуютъ **территоріальные или административные округа**.

Въ Россіи — уѣзды и губерніи.

Въ Англіи и Америкѣ — countys, shires.

Въ Германіи — Kreise, Bezirke, Provinzen.

Во Франціи — cantons, arrondissements, départements.

Первые, общественные союзы, составляютъ первое звено самоуправленія; они пользуются у всѣхъ народовъ нѣкоторою внутреннею, хозяйственною самостоятельностію, потому собственно, что центральное правительство, не имѣя возможности вникать въ мелочныя дѣла отдѣльныхъ обществъ и лицъ, охотно слагаетъ на отвѣтственность мѣстныхъ обывателей ту часть хозяйственныхъ заботъ и денежныхъ расходовъ, которая обременяетъ администрацію и государственную казну.

Исторія среднихъ вѣковъ указываетъ даже, что самоуправство отдѣльныхъ общинъ и городовъ развивается одновременно съ самовластіемъ центральныхъ властителей. Черныя волости и московскіе приказы служили въ Россіи въ XV и XVI столѣтіяхъ единственными органами смутнаго управленія тѣхъ временъ.

Территоріальные округа составляютъ вторую инстанцію мѣстнаго управленія; въ ихъ организаціи и проявляется главное различіе системъ внутренняго управленія въ государствахъ централизированныхъ. На этой второй ступени суда и расправы общественная иниціатива уже вовсе исчезаетъ, мѣстные жители теряютъ вѣсъ и права. Участіе ихъ въ [illegible] и власть, [illegible] судопроизводство, судопроизводство [illegible] къ агентамъ правительства, къ приказнымъ людямъ, къ чиновникамъ [illegible] въ тѣхъ государствахъ, [illegible] самоуправленіе, территоріальные округа (губерніи и уѣзды въ Россіи, [illegible] въ Англіи) служатъ продолженіемъ общественной организаціи мелкихъ союзовъ, [illegible] согласія. Спра[illegible] связь между [illegible] обществами и округами выражается тѣмъ, что представители общества собираются въ [illegible] для распорядительства хозяй-

ственныхъ и судебныхъ дѣлъ; это участіе мѣстныхъ жителей въ общественномъ управленіи установлено въ Россіи земскими учрежденіями.

Изъ этого слѣдуетъ, что главное значеніе самоуправленія зависитъ отъ соотношенія между этими двумя его составными частями, общественными учрежденіями и земскими; если между ними нѣтъ естественной связи, если общества, хотя бы сами по себѣ и состоятельныя, не имѣютъ права и возможности соглашать свои нужды и пользы, если въ высшей земской инстанціи теряется нить, проведенная въ низшей, общественной, то эта формальная организація не заслуживаетъ названія самоуправленія и вовсе не соотвѣтствуетъ правильному о немъ понятію.

Въ Россіи собственно земскими учрежденіями называются уѣздныя и губернскія собранія и управы. Всѣ прочія волости, магистраты, думы признаются общественными.

Между ними законной, правильной связи не установлено: ст. 7 полож. о зем. учр. положительно запрещаетъ имъ «всякое вмѣшательство въ кругъ дѣйствій общественныхъ учрежденій и властей»; но такъ какъ съ другой стороны этотъ кругъ нигдѣ ясно и опредѣлительно не очерченъ, а по самому существу своей дѣятельности, земство постоянно, на каждомъ шагу вступаетъ въ соприкосновеніе съ обществами, и такъ какъ это вмѣшательство, запрещенное по ст. 7, по многимъ другимъ статьямъ того же положенія допускается, по нѣкоторымъ даже положительно предписывается, то отъ этого недоразумѣнія происходитъ крайне вредное ослабленіе связи, необходимой для внутренняго управленія.

Мы полагаемъ напротивъ, что общественныя и земскія учрежденія должны быть разсмотрѣны и устроены не какъ два отдѣльныя вѣдомства, а какъ двѣ инстанціи одного вѣдомства; что вмѣшательство земства въ дѣла общественныхъ властей не только не можетъ быть запрещено, но напротивъ, должно быть узаконено и положительно предписано, и что земская организація въ томъ именно и состоитъ, чтобы опредѣлить, со всевозможною точностію, взаимное дѣйствіе и соотношеніе между этими двумя органами внутренняго управленія.

Съ этой точки зрѣнія мы постараемся прослѣдить въ разныхъ странахъ совокупность учрежденій, составляющихъ организмъ самоуправленія, и представить въ общихъ чертахъ ихъ взаимныя отношенія. Подробное изложеніе предметовъ вѣдомства, самаго порядка, механизма управленія, мы отлагаемъ до второй части нашего труда; здѣсь же желали бы только дать понятіе объ органическихъ, главныхъ свойствахъ и

отношеніяхъ общественныхъ и земскихъ учрежденій различныхъ государствъ.

Мы начинаемъ съ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ штатовъ, какъ самаго полнаго выраженія принципа самоуправленія и постепенно перейдемъ по нисходящей линіи къ тѣмъ странамъ, гдѣ самодѣятельность народа все болѣе и болѣе стѣсняется — кончая Франціей.

Сѣверо-Американскіе штаты въ отношеніи общественной своей организаціи раздѣляются на двѣ совершенно различныя группы. Первая, состоящая изъ Сѣверо-Западныхъ штатовъ, далеко опередила всѣ прочія области какъ въ нравственномъ образованіи, такъ и въ матеріальномъ благосостояніи. Въ этой части Американской республики, типомъ коей служитъ Новая Англія, главный органъ самоуправленія есть township, округъ, соотвѣтствующій нашей волости. Въ штатѣ Massachusets при 610.000 жителей считается 305 townships, по 2.000 жителей на каждый. Понятіе и самое выраженіе township вывезено было американскими переселенцами изъ Англіи, гдѣ слово town означало огороженную, населенную мѣстность, отличающуюся отъ деревни (village) тѣмъ, что имѣла базаръ, рынокъ, а отъ города (city) тѣмъ, что не пользовалась городскими преимуществами. Это разверстаніе, впослѣдствіи замѣненное въ Англіи приходскими округами, нашло очень удобное примѣненіе въ Америкѣ, гдѣ страна именно такимъ порядкомъ населялась и устраивалась, — группами домовъ и хозяйствъ, водворившихся среди лѣсовъ и степей. Townships покрыли своею сѣтью всѣ сѣверные штаты и сдѣлались и остались главными, почти единственными, органами мѣстнаго управленія.

Они прямо отъ себя выбираютъ должностныхъ лицъ и непосредственно, въ общемъ собраніи или, вѣрнѣе сказать, въ общей сходкѣ всѣхъ домохозяевъ, завѣдываютъ своими дѣлами. Управъ, правленій, то есть коммиссій, составленныхъ изъ выборныхъ сельскихъ или земскихъ людей, не полагается.

Должностныя лица называются selectmen; число ихъ различно, въ мелкихъ волостяхъ 3, въ крупныхъ по 9: assessors — раскладчики податей; collectors — сборщики; constables — полицейскіе служители; surveyors — попечители бѣдныхъ; смотрители дорогъ — surveyors of highways; смотрители училищъ — schools. Предметовъ вѣдомствъ считается до 19; каждымъ изъ нихъ завѣдываетъ особое выборное лицо (selectmen).

Волостная сходка называется townmeeting. Она собирается, кромѣ очередныхъ сроковъ, по вызову selectmen или по требованію самихъ до-

мохозяевъ не менѣе 10. Всѣ дѣла, требующія совѣщанія, постановленія, рѣшаются сходкой; должностныя лица производятъ только текущія дѣла.

Вторую инстанцію управленія составляютъ графства (countys), соотвѣтствующія по народонаселенію нашимъ уѣздамъ, но они имѣютъ болѣе значеніе судебныхъ, мировыхъ округовъ, и вмѣшательство ихъ въ кругъ дѣйствій волостныхъ учрежденій весьма слабо.

Къ вѣдомству графствъ относятся только слѣдующіе предметы земскаго управленія: a) постройка и содержаніе тюремныхъ заведеній и судебныхъ мѣстъ; b) выдача патентовъ на нѣкоторые промыслы; c) содержаніе дорогъ, лежащихъ на повинности всего графства.

Смѣты на эти предметы составляются по графствамъ, но утверждаются законодательнымъ собраніемъ штата.

Мировой институтъ замѣняетъ собственно въ этой части Америки наши земскія учрежденія. Мировые судьи назначаются по графствамъ собраніемъ штата или губернаторомъ. Трое изъ нихъ назначаются особо для составленія мироваго съѣзда. Этотъ съѣздъ и составляетъ высшую, отчасти административную, отчасти судебную инстанцію, централизирующую, до извѣстной степени, управленіе отдѣльныхъ townships и selectmen; должностныя лица волостнаго управленія въ извѣстныхъ случаяхъ обязаны совѣщаться съ мировыми судьями: въ случаѣ появленія заразительныхъ болѣзней, при выдачѣ патентовъ на продажу напитковъ. Самыя волостныя сходки подчиняются мировымъ съѣздамъ; постановленія (bye-laws), установляющія штрафы, взысканія и вообще всякіе регламенты, получаютъ обязательную силу только по утвержденіи мироваго съѣзда. Вмѣстѣ съ тѣмъ мировымъ же съѣздамъ принадлежитъ общее, высшее право преслѣдовать всякое нарушеніе со стороны волостнаго начальства, взыскивать и штрафовать [2]).

Такимъ образомъ земское управленіе, въ томъ смыслѣ, какъ мы его разумѣемъ, въ этой половинѣ Американскихъ штатовъ почти вовсе не существуетъ; общественныя учрежденія завѣдываютъ самостоятельно всѣми предметами вѣдомства, подчиняясь въ судебномъ отношеніи мировымъ учрежденіямъ, въ законодательномъ собранію штата. Передаточной, посреднической инстанціи между обществомъ и правительствомъ нѣтъ. Всякое дѣло рѣшается на мѣстѣ, въ тѣсномъ кругу непосредственныхъ его исполнителей, если оно по закону предусмотрѣно и имъ поручено.

Но порядки эти, какъ сказано, относятся только къ Сѣверо-Западнымъ штатамъ и преимущественно къ Новой Англіи, отечеству строжай-

шей нравственности и высокаго образованія. Уже въ сосѣдственныхъ штатахъ, Нью-Іоркѣ, Пенсильваніи и проч. обстоятельства измѣняются, и при ежегодномъ приливѣ буйныхъ и нищихъ переселенцевъ, патріархальная власть выборныхъ волостныхъ начальствъ оказалась слишкомъ слабою. Въ городахъ, вмѣсто волостныхъ собраній, учреждены городскія управы; дѣла завѣдываются не общими сходками, а особыми представительными совѣтами изъ выборныхъ людей. — Еще далѣе и по мѣрѣ того, какъ мы удаляемся отъ береговъ океана и переходимъ въ бассейнъ рѣкъ и озеръ, населеніе рѣдѣетъ, земледѣліе, лѣсные промыслы замѣняютъ торговое и фабричныя производства, уровень народнаго образованія и народнаго богатства упадаетъ, и вмѣстѣ съ нимъ измѣняются условія общественнаго быта. Слабыя общества, разсѣянныя по пустыннымъ лѣсамъ и степямъ Юго-Восточныхъ штатовъ, одинокіе плантаторы, окруженные враждебнымъ населеніемъ, уже не удовлетворяютъ требованіямъ самостоятельной общественной организаціи, не находятъ въ своей средѣ достаточныхъ матеріальныхъ средствъ, для покрытія расходовъ и веденія дѣлъ, — и для облегченія, уравненія тягостей смыкаются въ болѣе крупные округа — въ графства (county).

Какъ въ Сѣверныхъ штатахъ преобладаетъ общественный элементъ, точно такъ въ Юго-Восточныхъ имѣетъ перевѣсъ земскій: township, волость имѣетъ только значеніе избирательныхъ съѣздовъ; въ county, графствѣ собираются депутаты отъ волостей и эти собранія выборныхъ людей, гласныхъ составляютъ главный органъ самоуправленія.

Намъ показалось полезнымъ представить съ нѣкоторою наглядностію эту именно черту самоуправленія въ Америкѣ, чтобы подтвердить примѣромъ страны, гдѣ народный бытъ развивался свободно, истину элементарную, но постоянно нарушаемую централизаціонными привычками европейскихъ правительствъ, истину простую, что механизмъ внутренняго управленія долженъ быть устроенъ различно, не только по народамъ и государствамъ, но и по областямъ одной и той же страны, по группамъ одного и того же народа, хотя бы одноплеменнаго и единороднаго. На устройство это вліяетъ не столько языкъ, религія, народность, сколько естественныя климатическія и земельныя условія обитаемой мѣстности, образъ населенія и размѣщенія жителей, промыслы страны, степень плодородія почвы.

Точно такъ какъ въ Америкѣ и въ Россіи мы должны различить двѣ полосы, гдѣ условія общественной и земской организаціи совершенно противоположны: въ подмосковныхъ и юго-восточныхъ губерніяхъ, гдѣ преобладаютъ крупныя селенія съ однимъ общимъ полевымъ надѣ-

ломъ и крупныя помѣстья въ одной окружной межѣ, общественное управленіе можетъ быть устроено самостоятельно потому, что каждое сельское общество имѣетъ свою внутреннюю силу и свою общую связь. Въ сѣверныхъ и сѣверо-восточныхъ губерніяхъ напротивъ сельскія общества такъ разсѣяны и раздроблены, составъ ихъ такъ разнообразенъ и въ большей части селеній такъ слабъ, что они не могутъ исполнить задачи возложеннаго на нихъ управленія, и должны искать другой связи, другаго болѣе крупнаго союза, волостнаго и земскаго.

Поэтому еслибъ общественный бытъ развивался въ Россіи такъ же свободно какъ въ Америкѣ, то намъ бы представилось то же самое явленіе, что въ одной части преобладалъ бы земскій элементъ — уѣздное и губернское управленіе, въ другой общественный — волостные и сельскіе суды и расправы.

Швейцарія представляетъ намъ подобный же примѣръ полнаго и самостоятельнаго развитія общественнаго элемента; швейцарскія общины (Gemeinde) точно такъ какъ township въ Новой Англіи перешли непосредственно къ полной политической независимости, и по выраженію одного писателя, прямо изъ обществъ преобразовались въ государства (la municipalité s'épanouit en état).

Процессъ этотъ былъ медленный, но послѣдовательный. Первоначально организація Швейцаріи была подобна той, которая и понынѣ существуетъ въ Германіи: рядомъ съ вольными общинами (communes libres) были вотчины (seigneuries), пользовавшіяся патримоніальными правами. Но уже съ XIII столѣтія communes начали выкупать у вотчинниковъ разныя права самоуправленія, и пользуясь денежнымъ разстройствомъ этихъ феодальныхъ владыкъ, вскорѣ пріобрѣли, по добровольнымъ съ ними сдѣлкамъ, право суда, право самообложенія и право дѣлать постановленія, непротивныя общимъ узаконеніямъ имперіи. Послѣднимъ ихъ шагомъ было назначеніе общественныхъ совѣтовъ (Grand conseil), которые вскорѣ получили значеніе законодательныхъ собраній. Въ первоначальномъ своемъ видѣ каждое общество управлялось выборнымъ старостою Amtmann; при сліяніи отдѣльныхъ обществъ въ кантоны, выбранъ былъ общій старшина, Landammann, къ нимъ присоединены были упомянутые выше совѣты (Grand conseil, Landrath); законодательная власть въ однихъ кантонахъ поручена была этимъ совѣтамъ выборныхъ людей, въ другихъ осталась въ первобытной своей формѣ за общими собраніями (Landesgemeinde), состоящими изъ всѣхъ домохозяевъ цѣлаго кантона.

Но одновременно съ этимъ демократическимъ развитіемъ происходило

въ нѣкоторыхъ кантонахъ и другое движеніе, исходящее изъ того же общиннаго начала, но въ совершенно противуположномъ направленіи. Такъ какъ всѣ земли состояли въ общинномъ владѣніи, то по мѣрѣ того, какъ отъ новыхъ поселеній и другихъ случайностей возрастало число жителей, не принадлежащихъ къ общинѣ, коренные ея члены предъявляли исключительное свое право не только на пользованіе общимъ комунальнымъ имуществомъ, но и на всѣ дѣла мѣстнаго самоуправленія. Они допускали до нѣкоторой степени участіе этихъ младшихъ поселянъ, новѣйшихъ своихъ согражданъ въ дѣлахъ административныхъ, но такъ какъ при общинномъ владѣніи всѣ интересы исходятъ изъ принципа общности землевладѣнія и находятся отъ него въ прямой зависимости, то кругъ вѣдомства и правъ общинныхъ собственниковъ все болѣе расширялся въ ущербъ прочихъ жителей, не принадлежащихъ къ ихъ замкнутому кругу.

Изъ этого, повидимому, демократическаго родника, вытекли такимъ образомъ два совершенно равные ручья, образовались два сословія: общинные землевладѣльцы, принявшіе наименованіе bourgeois, и прочіе, называвшіеся advenaires ou manants

Первые составляли замкнутое сословіе, постепенно превращавшееся въ именитую, родовую, хотя и неблагородную, аристократію. Вторые хотя и признавались обывателями (domiciliés), но въ общественныхъ дѣлахъ голоса не имѣли и общественной службы не справляли.

Это положеніе дѣлъ продолжалось до 30-хъ годовъ текущаго столѣтія; въ главныхъ городахъ Швейцаріи, въ Бернѣ, Люцернѣ, Цюрихѣ, возникла и держалась, на основаніи общиннаго владѣнія, спѣсивая и исключительная bourgeoisie, отрицавшая всѣ права другихъ частныхъ собственниковъ. Французская революція, вторгнувшаяся въ Швейцарію и преобразовавшая мечомъ Наполеона древнюю конституцію счастливой Гельвеціи, не могла однако искоренить этой сословной организаціи. Законы 13 и 18 февраля 1799 г., продиктованные революціонной Франціи, узаконили эти порядки, противорѣчащіе всѣмъ политическимъ принципамъ побѣдоносной республики: швейцарскія общества (communes, Gemeinden), какъ городскія такъ и сельскія, различались по своему составу на Einwohnergemeinden, состоявшія изъ всѣхъ обывателей и Bürgergemeinden, образованныя изъ однихъ общинныхъ землевладѣльцевъ; этому двоякому составу соотвѣтствовало и двоякое управленіе: общественными дѣлами завѣдывалъ conseil municipal, общинными — chambre de régie. Кромѣ того въ нѣкоторыхъ кантонахъ, Бернѣ, Ст. Галли, Тюрговіи, Гларисѣ, Цюрихѣ, рядомъ съ обществами, политическими или административными (municipalité) образовались мѣст-

ныя комуны по особымъ частнымъ предметамъ вѣдомства, учебныя. церковныя, дорожныя, избиравшія по каждой таковой части особый совѣтъ или управу [3]).

Итакъ, преувеличенное развитіе общиннаго землевладѣнія привело Швейцарію къ тому же самому результату, къ какому пришла Германія и прочія европейскія страны при исключительномъ преобладаніи частнаго землевладѣнія : швейцарскіе общинники (bourgeois), точно такъ какъ и нѣмецкіе вотчинники (Gutsherren), вытѣснили изъ общественнаго самоуправленія прочихъ жителей, непринадлежащихъ къ ихъ сословію, и прозвали чернью manants всѣхъ тѣхъ домохозяевъ, которые въ Швейцаріи владѣли имуществами на правахъ частной собственности, и на оборотъ въ Германіи, тѣхъ, которые принадлежали къ Landgemeinde, сельской общинѣ.

Изъ этого, если не ошибаемся, слѣдуетъ заключить, что оба эти начала одинаково пагубны, если имъ будетъ дано исключительное привиллегированное положеніе и въ особенности если они искуственно будутъ поддерживаемы законодательствомъ, обезпечивающимъ имъ замкнутость и неразрывность. Община и вотчина въ этомъ видѣ въ равной степени вредны, но общинное, точно такъ какъ и частное владѣніе сами по себѣ могутъ существовать на равныхъ правахъ, какъ различные виды поземельнаго владѣнія, если только оба они уживаются въ вольной средѣ, не притѣсняя другъ друга и не навязывая одинъ другому своихъ экономическихъ доктринъ о развитіи народнаго богатства.

Оба эти примѣра — Соединенные штаты и Швейцарія относятся къ федеративнымъ республикамъ и потому не имѣютъ прямаго отношенія къ Россіи, призваніе коей, по мнѣнію большей части нашихъ политическихъ писателей и дѣятелей, есть собираніе многоразличныхъ земель и племенъ въ единое царство. Ссылаясь на эти два народа, мы хотѣли только указать крайній предѣлъ общественной самостоятельности. Какъ въ Швейцаріи такъ и въ Америкѣ, по крайней мѣрѣ въ той части, которая признается ядромъ Соединенныхъ штатовъ, земскихъ учрежденій не существуетъ; общества завѣдываютъ всѣми дѣлами мѣстнаго управленія и прямо подчиняются штатамъ, кантонамъ, представителямъ законодательной и финансовой власти, то есть высшаго правленія. Посредниковъ между ними нѣтъ. Законъ исполняется и налоги взимаются обществами подъ личною отвѣтственностію должностныхъ лицъ, избранныхъ этими обществами и по приговорамъ судебныхъ мѣстъ. Правительства, администраціи, въ томъ смыслѣ, какъ мы это разумѣемъ, то есть властей, приставленныхъ для наблюденія за другими властями и для соблюденія низшими

инстанціями законовъ, изданныхъ высшими, или для исправнаго взысканія сборовъ, установленныхъ верховнымъ правительствомъ для покрытія расходовъ губернскаго и уѣзднаго управленія посредствомъ повинностей, исправляемыхъ общественными учрежденіями, этого сложнаго, дорогаго и нѣсколько смутнаго механизма въ тѣхъ федеративныхъ странахъ нѣтъ.

Законы издаются и подати налагаются центральною правительственною властію.

Исполненіе и взысканіе поручаются непосредственно мѣстнымъ общественнымъ учрежденіямъ.

Судебный надзоръ есть единственная форма вмѣшательства центральнаго правленія въ дѣла внутренняго управленія.

ПРИМѢЧАНІЯ.

1) Township мы переводимъ словомъ волость; оно, какъ намъ кажется, очень близко подходитъ къ Англо-Саксонскому понятію о township.

Въ Англіи и въ Америкѣ, точно такъ какъ и въ Россіи, городской бытъ не различался отъ сельскаго такъ строго, какъ въ прочей Европѣ.

Группы населенія раздѣлялись на нѣсколько разрядовъ: village, town, city — деревня, село, городъ. Town было нѣчто среднее между деревней и городомъ, крупная деревня или мелкій городокъ, то же, что у насъ село, погостъ, мѣстечко, посадъ. Округъ этого села называется township, на подобіе нашей волости или погоста.

Многія изъ этихъ township по населенію, торговлѣ и промышленности превосходятъ города, точно такъ какъ наши торговыя и фабричныя села Ивановское, Промзино и другія стоятъ во всѣхъ отношеніяхъ выше многихъ уѣздныхъ или даже губернскихъ городовъ (Fischel, S. 258).

2) Главное отличіе внутренняго земскаго отъ общественнаго управленія въ Америкѣ состоитъ въ томъ, что оно почти вовсе отвергаетъ европейское начало преслѣдованія преступниковъ по инипіативѣ правительства или общественной власти — и всякое возбужденіе дѣла, жалобы, обвиненія приписываетъ частному лицу, пострадавшему отъ дѣйствія или упущенія. Этому частному обвиненію и преслѣдованію дано въ Америкѣ всеобъемлющее значеніе.

Такъ напримѣръ, если въ волость (township) пріѣзжаетъ человѣкъ или пригоняется скотъ изъ зараженной мѣстности, то по жалобѣ обывателей, мировой судья можетъ прямо отъ себя дать приказъ объ ихъ удаленіи.

Если дорога не исправна, то всякій проѣзжій имѣетъ право возбудить дѣло въ мировомъ съѣздѣ, и за неисправность штрафуется дорожный смотритель.

Если дорожный смотритель докажетъ при судебномъ разбирательствѣ, что упущенія произошли не по его винѣ, а по нерадѣнію мѣстныхъ обывателей, то они подвергаются взысканію и половина штрафныхъ денегъ принадлежитъ смотрителю.

Управленіе училищъ въ нѣкоторыхъ штатахъ централизировано въ рукахъ регентовъ, членовъ университетскаго совѣта; но въ случаѣ нарушеній или безпорядковъ они вчиняютъ искъ противъ виновной волости въ качествѣ частныхъ обвинителей и преслѣдуютъ дѣло судебнымъ порядкомъ; сами же по себѣ никакой карательной власти не имѣютъ.

Напримѣръ, если волость уклоняется отъ устройства училища или ассигнуетъ на содержаніе сумму недостаточную, то дѣло вносится въ судъ второй инстанціи Supreme Indicial Court, и волость присуждается къ значительному штрафу.

Административный и отчасти прокурорскій надзоръ замѣняется въ Америкѣ частнымъ обвиненіемъ, широкимъ правомъ, предоставленнымъ каждому мѣстному обывателю возбуждать и преслѣдовать всякое дѣло о нарушеніи и упущеніи общественныхъ обязанностей, и соотвѣтствующимъ правомъ должностныхъ лицъ понуждать обывателей къ исполненію законныхъ требованій посредствомъ судебнаго и мироваго разбирательства. Это разумѣется предполагаетъ глубокое развитіе въ самомъ народѣ чувства законности и сознанія общественныхъ интересовъ.

---

[3]) Этотъ замѣчательный процессъ перехода швейцарскихъ общинъ въ замкнутыя сословныя корпораціи изложенъ подробно въ сочиненіи «De la démocratie en Suisse par Cherbuliez, Tome I, pp. 197 et suiv». Описаніе это для насъ русскихъ поучительно въ томъ отношеніи, что оно указываетъ, что и общинное землевладѣніе, коль скоро оно принимаетъ видъ замкнутаго круга и обособляется отъ прочихъ частныхъ землевладѣльцевъ, торговцевъ, промышленниковъ, можетъ легко превратиться въ касту, столь же недоступную, исключительную, какъ и дворянство XVIII вѣка во Франціи или гильдейское купечество въ Голландіи и Германіи.

VII.

Selfgovernment въ Англіи. — Его достоинства и недостатки. — Первоначальная организація мѣстнаго самоуправленія. — Приходъ, Parish. — Графство, County. — Мировые съѣзды, Special-, Quarter Sessions. — Новѣйшія преобразованія; упадокъ общественныхъ учрежденій, введеніе земскихъ крупныхъ союзовъ, Unions, Districts — и земскихъ управъ, Boards. — Мировой институтъ; значеніе его въ отношеніи земскаго управленія.

Англійскія учрежденія признаются обыкновенно первообразомъ, типомъ самоуправленія, и они дѣйствительно заслуживаютъ этого высокаго объ нихъ мнѣнія, если судить о нихъ по общимъ ихъ началамъ, по ихъ духу и разуму; но эти начала въ самой Англіи не получили полнаго примѣненія и развились свободно и полно только въ главной Англійской колоніи въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ штатахъ. Въ метрополіи, въ Великобританскомъ королевствѣ ихъ развитіе задерживалось до новѣйшихъ временъ историческими препятствіями, значеніе коихъ объясняется общественной и поземельной организаціей, введенной въ Англіи при самомъ завоеваніи страны [1]).

Мы говоримъ, что главныя начала англійскаго selfgovernment-а безусловно вѣрны и справедливы. Они состоятъ въ томъ, что всѣ личныя тягости и денежныя повинности съ незапамятныхъ временъ распредѣлялись по имуществамъ, пропорціонально ихъ доходности, и что право голоса и участія въ мѣстномъ самоуправленіи принадлежало всѣмъ податнымъ обывателямъ безъ различія классовъ и сословій.

Но не смотря на вѣрность и справедливость самихъ основаній, примѣненіе ихъ въ Англіи оказалось не равномѣрнымъ, по той единственной и существенной причинѣ, что сами имущества были распредѣлены съ крайней неравномѣрностью, что все поземельное владѣніе было сосредоточено въ высшихъ классахъ и что низшіе были издавна лишены всякой собственности. Крестьянство въ томъ смыслѣ, какъ мы его разумѣемъ, то есть сословія земледѣльцевъ, водворенныхъ на собственныхъ или сдаточныхъ земляхъ, въ Англіи со временъ нашествія Нормановъ не суще-

ствуетъ. Въ древнѣйшемъ актѣ англійскаго землевладѣнія Domesdaybook (1083—1086 г.) мы уже находимъ слѣдующее исчисленіе владѣльческихъ сословій: а) Около 60,000 рыцарскихъ имѣній (manors), распредѣленныхъ между 9,000 владѣльцами (barones, comites, thanes) и обнимающихъ почти всю территорію Англіи и Валлиса; b) за ними 108,407 villani, 23,072 socmani и 7,968 burgenses, населяющихъ города и селенія на правахъ срочнаго и обязаннаго пользованія; с) наконецъ 82,119 bordarii, дворовыхъ людей и слугъ, приписанныхъ къ рыцарскимъ имѣніямъ. Villani, ceorls составляли классъ, соотвѣтствующій нашимъ помѣщичьимъ крестьянамъ; они уже и тогда въ XI столѣтіи были лишены права наслѣдственнаго, постояннаго пользованія, и при своей малочисленности вскорѣ были поглощены прочими сословіями и исчезли вовсе. Но это поглощеніе имѣло въ Англіи совершенно не такой характеръ, какъ въ прочей Европѣ; оно не приняло вида порабощенія, крѣпости, стѣсненія свободы; напротивъ уже въ XV-мъ столѣтіи послѣдніе слѣды крѣпостной личной зависимости исчезаютъ, послѣднія различія между сословіями изглаживаются: ceorl (крестьянинъ) самъ собой возводится въ достоинство дворянина (thanes), если пріобрѣтаетъ 600 акровъ (227 десятинъ) земли [2].

Насиліе, проявившееся у другихъ народовъ въ томъ, что землю отписывали служилымъ людямъ, дворянамъ, баронамъ, панамъ, и людей, на этихъ земляхъ водворенныхъ, приписывали, прикрѣпляли къ имѣніямъ и ихъ владѣльцамъ, это насиліе въ Англіи приняло другой, противуположный видъ: земледѣльца прямо изгоняли, выселяли — и въ то же время давали ему полную, личную свободу; открывали ему вольный доступъ ко всѣмъ политическимъ и общественнымъ правамъ, но лишали его средствъ достигнуть этихъ правъ, увольняли его отъ всякихъ повинностей не только частныхъ, но и государственныхъ, даже отъ военной службы, справляемой по вольному найму, но вмѣстѣ съ тѣмъ въ качествѣ безземельнаго, неимущаго, лишали его и всякаго участія въ управленіи.

Итакъ чтобъ уразумѣть существо англійскаго selfgovernment-а, надо себѣ представить такую страну, гдѣ всѣ политическія и общественныя права первобытно приписаны были землевладѣнію и вся государственная территорія подѣлена между 9,000 семействами, родоначальниками англійской gentry, гдѣ gentry съ самыхъ первыхъ дней своего существованія отвергла всякія сословныя отличія рожденія и знатности, открыла свои ряды всѣмъ мелкимъ собственникамъ (socmani), всѣмъ горожанамъ (burgenses) и всѣмъ крестьянамъ (villani) подъ однимъ только условіемъ,

чтобъ они пріобрѣли недвижимое имущество, гдѣ поэтому собственность, въ самомъ обширномъ смыслѣ слова, крупная и мелкая, дѣлала всякаго гражданина полноправнымъ и наоборотъ, неимущество лишало всѣхъ правъ и наконецъ, гдѣ не было деревень, селеній, крестьянъ, водворенныхъ на земляхъ помѣщичьихъ и казенныхъ, и земли воздѣлывались наемными чернорабочими, потомками villani, изгнанныхъ изъ своихъ земель при нашествіи Норманновъ.

Эти черты такъ рѣзко различаютъ англійскій бытъ отъ порядковъ другихъ странъ, что надо ихъ постоянно имѣть въ виду при сличеніи земскихъ и общественныхъ учрежденій Англіи съ подобными же установленіями другихъ странъ; ими и объясняются, отчасти необъяснимыя странности и противорѣчія англійскаго selfgovernment-а, основаннаго на принципѣ равноправности всѣхъ гражданъ и равномѣрности всѣхъ повинностей и приводящаго народный бытъ въ окончательномъ итогѣ къ совершенно противуположному результату, именно къ безправности большей части англійскаго народа — всего класса неимущихъ.

Мы раздѣляемъ обзоръ англійскихъ учрежденій на двѣ части: описаніе внутренняго управленія до 1832 года, то есть до изданія билля о парламентской реформѣ, и описаніе настоящаго переходнаго положенія.

Мѣстное самоуправленіе въ Англіи до начала настоящаго столѣтія имѣло двѣ инстанціи, два органа: общественный — церковный приходъ или погостъ, parish и земскій — графство, county, shire [3]).

Первобытное, древнѣйшее дѣленіе было иное: вся территорія была распредѣлена на десятки, сотни и округа (tithing, hundred, township) по числу дворовъ, отбывающихъ личную военную службу. Но по мѣрѣ того, какъ мелкія помѣстья поглощались крупными, представлялась необходимость найти другую связь, для выраженія общественной равноправности, и другое основаніе, для равномѣрнаго обложенія. Связь эта была возстановлена посредствомъ церквей, то есть общности богослуженія и одинаковаго обложенія всѣхъ прихожанъ на содержаніе Божьихъ храмовъ и церковнаго причта. Христіанскій догматъ о равенствѣ передъ Богомъ былъ принятъ такимъ образомъ въ основаніе всей общественной организаціи.

Росписаніе погостовъ не всегда соотвѣтствовало собственно церковнымъ приходамъ. Въ 1851 г. считалось около 15,000 parishs, между тѣмъ какъ всѣхъ приходскихъ церквей было только 10,000. Повидимому, англичане въ прежнія времена особенно избѣгали крупныхъ общественныхъ союзовъ и находили нужнымъ подраздѣлять многолюдные приходы. Среднее ихъ населеніе въ новѣйшее время простиралось до

1,000 — 1,500 жителей обоего пола, но большая часть погостовъ (12,000) имѣла не болѣе 800 прихожанъ (400 ревизскихъ душъ); изъ нихъ 2,644 — только 100 душъ обоего пола и 700 — менѣе 50. Нѣкоторые погосты напротивъ вмѣщали въ себѣ цѣлые города, напримѣръ Tower-Hamlets (540,000 ж.), Marylebone (371,000), Greenwich (106,000).

Города, въ отношеніи общественнаго своего управленія, не отличались отъ селеній и, по общему духу законодательства, входили всѣ вмѣстѣ съ селами и мѣстечками въ общій составъ приходскаго, общественнаго управленія. Изъ общаго правила дѣлались, правда, весьма частыя исключенія, и особенными королевскими хартіями или актами парламента мѣстечко (borough) возводилось на высшую степень city, города, то есть получало особую организацію, независимую отъ приходской; но тѣмъ не менѣе нѣкоторые города, какъ напримѣръ вышеисчисленные съ пятью и тремя стами тысячами жителей, состояли на общемъ положеніи сельскаго управленія и подчинялись наравнѣ съ селеніями земскимъ и мировымъ властямъ того графства, въ чертѣ коего они лежали.

Прежнія территоріальныя дѣленія на hundred, tithing также еще номинально удержались, и полицейскіе служители (constables) назначались но этимъ округамъ, независимымъ отъ погостовъ.

Прихожанами (parishioners) признавались всѣ домохозяева (householders), водворенные въ чертѣ погоста.

Householder означалъ обывателя, имѣющаго свое хозяйство, свою осѣдлость въ чертѣ погоста; отъ него не требовалось, чтобы онъ владѣлъ недвижимымъ имуществомъ, но предполагалось, что его осѣдлость, принадлежность къ погосту основана на какомъ либо хозяйственномъ обзаведеніи: ремеслѣ, промыслѣ, торговлѣ или арендѣ.

Всякій домохозяинъ, къ какому бы вѣроисповѣданію онъ ни принадлежалъ, подлежалъ окладу на церковные расходы (churchrate), и въ то же время пользовался правомъ, соотвѣтствующимъ этому окладу и изъ него вытекающимъ правомъ голоса и участія въ дѣлахъ приходскаго общественнаго управленія [4]).

Это участіе выражалось въ сходкахъ судебныхъ (court-leet) и церковныхъ (vestry).

Какъ въ тѣхъ, такъ и въ другихъ правомъ голоса пользовались всѣ домохозяева безъ исключенія и на равныхъ правахъ; ценса никакаго не полагалось; множественныхъ голосовъ не было; съ крупными землевладѣльцами въ court-leet и vestry сходились не только мелкіе собствен-

ники, но и арендаторы, фермеры, мастеровые, лавочники— всѣ мѣстные обыватели, обложенные церковнымъ сборомъ.

Предметами совѣщаній были избраніе церковнаго старосты (churchwarden) и раскладка церковнаго сбора (churchrate). Но постепенно къ этой первобытной и простой общественной организаціи присоединялись разныя отношенія, усложнившія дѣла. По коренному началу приходскаго управленія, всѣ домохозяева, приписанные къ приходу, вмѣстѣ съ церковнымъ сборомъ облагались и прочими повинностями, возложенными на погосты, личными службами и работами (scot) и денежными (lot); на основаніи этого общаго правила съ XVI столѣтія начали поступать въ завѣдываніе погостовъ нѣкоторыя части мѣстнаго управленія, которыя значительно возвысили ихъ тягость и расходы общинъ: призрѣніе бѣдныхъ, дорожная повинность, полицейская служба.

Повинности возрастали быстро, но въ то же время права не расширялись, а напротивъ стѣснялись. Первое и главное отступленіе отъ кореннаго начала равноправности всѣхъ обывателей было то, что общія сходки прихожанъ (open-vestry) незамѣтно превратились въ частные съѣзды крупныхъ и почетныхъ домохозяевъ и землевладѣльцевъ (select-vestry), и хотя преобразованіе это никогда не было установлено законодательнымъ порядкомъ, но уже въ XVII столѣтіи частные съѣзды совершенно замѣнили общія сходки и вся масса мелкихъ собственниковъ была de facto исключена изъ собраній: open-vestrys остались при одномъ только предметѣ совѣщаній, именно раскладкѣ собственно церковнаго сбора и выборѣ старосты — churchwarden. Всѣ прочія дѣла и повинности перешли къ select-vestrys, состоявшимъ изъ должностныхъ лицъ, церковныхъ старостъ и попечителей бѣдныхъ; имъ предоставлено было право выбирать новыхъ членовъ прямо отъ себя, такъ что они постепенно превратились въ замкнутыя корпораціи, набирая своихъ членовъ изъ своей же среды, безъ участія и безъ вѣдома всѣхъ прочихъ прихожанъ.

Второе стѣсненіе было быстрое расширеніе власти мировыхъ судей, коимъ послѣдующими узаконеніями XVII и XVIII столѣтій было постепенно передано все мѣстное управленіе не только судебное, но и хозяйственное — опредѣленіе въ должности, раскладка повинностей, утвержденіе смѣтъ.

Такимъ образомъ мѣстныя сходки и собранія (court-leet и vestrys) хотя и сохраняли прежній свой общенародный составъ, и номинальное существованіе, но лишились всего своего круга дѣйствій и уже въ началѣ XVIII столѣтія утратили всякое дѣйствительное значеніе.

Всѣ начальники отдѣльныхъ частей земскаго управленія — попечители бѣдныхъ, смотрители дорогъ, полицейскіе служители опредѣлялись и смѣнялись мировыми съѣздами.

Смѣты и раскладки составлялись этими второстепенными земскими служителями, ревизовались мировыми судьями и утверждались мировыми съѣздами.

Между тѣмъ погосты продолжали исправлять всѣ службы и повинности, въ раскладкѣ коихъ болѣе не участвовали; ставили по наряду должностныхъ лицъ, отбывали личныя повинности и взимали денежные сборы, каждый погостъ отъ себя, безъ всякаго уравненія между крупными и мелкими обществами, изъ коихъ нѣкоторыя состояли изъ 100 душъ, а другія изъ 100,000 душъ и болѣе.

Служба была для всѣхъ классовъ жителей безвозмездная; она считалась почетной для высшихъ сословій, обязательной для низшихъ. Землевладѣльцы съ 20 фун. ст. чистаго дохода занимали мѣста мировыхъ судей; ценсъ ихъ былъ впослѣдствіи (при Георгѣ II) возвышенъ до 100 фун. (700 р.). Подъ ними, по ихъ выбору, подъ ихъ судомъ и расправой служили всѣ прочіе обыватели.

Понятно, что при таковомъ исключительномъ преобладаніи мироваго института всѣ прочіе органы мѣстнаго самоуправленія должны были придти въ упадокъ. Parish, погостъ при слабомъ своемъ составѣ окончательно поникъ и лишился своего значенія.

Вторую инстанцію, собственно земскую, соотвѣтствующую до нѣкоторой степени нашимъ уѣздамъ или губерніямъ, образуютъ въ Англіи графства, county, shire; ихъ считается въ Англіи съ кн. Валлисъ 52 съ весьма различнымъ населеніемъ отъ 23,000 жителей (въ гр. Butland) до 1.797,000 (въ гр. Yorkshire). Графства имѣютъ своихъ начальниковъ или, лучше сказать, представителей въ лицѣ lord-lieutenant-a, sheriff-a, королевскаго намѣстника и губернатора. Но званія эти составляютъ только почетную службу и участіе этихъ правительственныхъ агентовъ въ управленіи ограничивается предводительствомъ милиціи, предсѣдательствомъ на разныхъ митингахъ и съѣздахъ и исправленіемъ мировой юстиціи, наравнѣ съ прочими судьями. Земскаго представительства въ графствахъ не полагается; всѣ общественныя дѣла, относящіяся до цѣлаго графства, завѣдываются мировыми съѣздами; этихъ предметовъ вѣдомства не много:

Выборъ судебныхъ слѣдователей coroner.

Содержаніе тюремъ (gaols) и рабочихъ домовъ (houses of correction).

Содержаніе мостовъ на главныхъ дорогахъ.

Управленіе домами умалишенныхъ (lunatics asylum).

Наконецъ, смѣты и раскладки на вышеозначенные предметы расходовъ (county-rate).

Изъ этого видно, что земскихъ учрежденій въ томъ смыслѣ, какъ мы ихъ понимаемъ, то есть собраній выборныхъ людей отъ обывателей и должностныхъ лицъ, представляющихъ и охраняющихъ интересы земскихъ податныхъ сословій, до новѣйшихъ временъ въ Англіи не существовало. Правительственныя и земскія дѣла, административныя и обывательскія нужды и пользы не различались, не отдѣлялись, и всѣ вмѣстѣ поручены были мировому институту. Подъ нимъ въ строжайшей зависимости отъ мировыхъ судей и съѣздовъ дѣйствовали приходскія сходки и общественные начальники, какъ исполнительные и почти безгласные агенты, какъ судебные и полицейскіе пристава, сборщики податей и дорожные смотрители.

Англійскій selfgovernment, первоначально выражавшій дѣйствительное народное самоуправленіе, въ исходѣ XVIII столѣтія утратилъ это значеніе и перешелъ въ полное распоряженіе мировыхъ судей и сословія землевладѣльцевъ, изъ коего эти судьи набирались.

Мы постараемся представить здѣсь въ возможно сжатомъ очеркѣ главное значеніе мироваго института собственно въ отношеніи земскаго управленія. Это сложное учрежденіе имѣетъ еще и другія стороны: судебную, слѣдственную, апелляціонную, полицейскую; мы желали бы въ этой главѣ отдѣлить эти особые предметы вѣдомства и ограничить наше изложеніе тѣмъ кругомъ дѣйствій, который относится собственно до хозяйственной части, до земскаго управленія въ тѣсномъ смыслѣ слова и обозначается особымъ англійскимъ терминомъ county-business.

Мировые судьи были первоначально люди выборные и королевское право назначать ихъ по указу отъ короны до XIV столѣтія было спорно.

Въ 1360 г. на ходатайства нѣкоторыхъ обществъ послѣдовалъ статутъ Эдуарда III, коимъ повелѣно мировыхъ судей назначать отъ короны, по предложенію королевскаго совѣта, за подписью и печатью его величества. Съ того времени вопросъ болѣе не возобновлялся и коронное право опредѣленія мировыхъ судей ни разу даже не подвергалось сомнѣнію и спору, среди междоусобій, смутъ и революцій, ознаменовавшихъ этотъ бурный періодъ англійской исторіи.

Но надо замѣтить, что это назначеніе или опредѣленіе не равносильно вступленію въ должность: король назначаетъ собственно только кандидатовъ въ званіе мировыхъ судей, и самое вступленіе въ должность

зависитъ отъ ихъ личнаго благоусмотрѣнія; такимъ образомъ судья можетъ по произволу оставаться почетнымъ, номинальнымъ судьей или поступить на дѣйствительную службу и въ послѣднемъ случаѣ отъ него зависитъ предъявить свое желаніе канцеляріи мироваго съѣзда, для полученія особаго патента на исправленіе должности (Writ of dedimus potestatem). Правомъ этимъ англичане пользуются широко; вообще принято, что молодые люди знатныхъ фамилій или новые землевладѣльцы, поселяющіеся въ графствѣ, всѣ записываются въ коммиссію (commission) мировыхъ судей и носятъ почетный этотъ титулъ безъ исправленія должности. По послѣднему исчисленію изъ 18,300 мировыхъ судей только 8,200 состояли на дѣйствительной службѣ.

Въ средней сложности на каждаго таковаго участковаго судью приходится не болѣе 1 квадратной версты и 2,000 жителей.

Мировые судьи дѣйствуютъ или одночно, или въ составѣ съѣздовъ изъ 2 судей (petty-sessions), изъ судей цѣлаго округа (special-sessions) и всего графства (quarter-sessions).

Власть ихъ, какъ мы выше объяснили, распредѣляется между тремя главными предметами вѣдомства: судебнымъ, полицейскимъ и хозяйственнымъ или земскимъ въ тѣсномъ смыслѣ слова.

Оставляя въ сторонѣ первые два предмета, мы постараемся представить краткій перечень дѣлъ, подсудныхъ имъ по земскому управленію.

a) Въ моментъ, нами здѣсь описываемый, то есть въ исходѣ XVIII столѣтія, когда мировой институтъ достигъ полнаго развитія, всѣ мѣстныя должности замѣщались мировыми судьями или съѣздами; начальники отдѣльныхъ частей, по общественному призрѣнію (overseers), по дорожному управленію (surveyors), по полицейскому (constables), опредѣлялись ими непосредственно, прочіе второстепенные служители ими утверждались и смѣнялись по представленіямъ начальниковъ отдѣльныхъ частей. Выборное начало было окончательно вытѣснено изъ всей области англійскаго selfgovernment-а; приходскія собранія остались при одномъ правѣ избранія церковнаго старосты, а собранія графства — при выборѣ coroner-а, судебнаго слѣдователя.

b) Смѣты и раскладки составлялись подъ ихъ руководствомъ и надзоромъ по нѣкоторымъ сборамъ, какъ-то, налогу для бѣдныхъ (poor-rate) и дорожной повинности (higway-rate), мѣстными земскими властями, по каждому погосту особо и съ утвержденіемъ мироваго судьи того участка; по другимъ county и borough-rate непосредственно мировымъ съѣздомъ графства. Приходскія собранія и сходки лишились и въ этомъ

отношенiи всей своей первобытной инициативы. и совѣщанiемъ ихъ предоставлена только раскладка церковнаго сбора (church-rate).

c) Самое исправленiе земскихъ повинностей состояло подъ строжайшимъ контролемъ мировыхъ судей. Всякiя напоминанiя, понужденiя и взысканiя объ исправленiи дорогъ. мостовъ. о призрѣнiи неимущихъ. соблюденiи торговыхъ и ремесленныхъ уставовъ. питейной продажи и объ охраненiи имуществъ отъ потравъ. порубокъ и всякихъ повреждений исходили отъ нихъ. и въ большей части случаевъ постановленiе двухъ мировыхъ судей считалось актомъ обязательнымъ для всякаго погоста и для каждаго обывателя особо.

d) Главное земское учрежденiе. завѣдовавшее всѣми отраслями мѣстнаго самоуправленiя, были общiе съѣзды всѣхъ судей графства quarter-sessions. Они соотвѣтствуютъ нашимъ губернскимъ и уѣзднымъ управамъ и собранiямъ всѣмъ вмѣстѣ. съ тѣмъ существеннымъ различiемъ, что между ними и обществами (сельскими и городскими) промежуточной инстанцiи въ Англiи нѣтъ. или по крайней мѣрѣ не было до новѣйшихъ временъ.

Составъ этихъ quarter-sessions очень многосложный: въ нихъ участвуютъ подъ предсѣдательствомъ шерифа. всѣ мировые судьи графства. коихъ считается въ средней сложности около 200 въ каждомъ, во многихъ countys до 500 (въ Herford-ѣ 685, въ Midlesex-ѣ 690); мировые судьи одни только имѣютъ право голоса на съѣздахъ: но кромѣ нихъ для справокъ. свѣдѣнiй, ревизiи счетовъ и всѣхъ прочихъ разбирательствъ обязательно присутствуютъ въ съѣздахъ разныя должностныя лица мѣстнаго управленiя. судебные слѣдователи. полицейскiе служители, смотрители тюремъ и рабочихъ домовъ. далѣе присяжные, вызванные для судебныхъ дѣлъ. и наконецъ, стороны. явившiяся или приведенныя для разбирательства исковыхъ и уголовныхъ дѣлъ со всѣми свидѣтелями, экспертами и повѣренными.

Всѣ эти лица въ совокупности составляютъ общее присутствiе по всѣмъ дѣламъ графства, присутствiе, не имѣющее ничего подобнаго въ учрежденiяхъ другихъ странъ, многолюдное и разнороднѣйшее собранiе, завѣдающее въ положенные сроки при открытыхъ дверяхъ, производящее всѣ дѣла гласно, устно. при начальникахъ всѣхъ отдѣльныхъ частей, дающихъ по требованiю съѣзда всѣ нужныя справки и свѣдѣнiя лично и изустно, собранiе публичное въ полномъ смыслѣ слова, ибо оно не только открыто публикѣ и постороннимъ лицамъ, но обязательно для всѣхъ присяжныхъ, для всѣхъ истцовъ. отвѣтчиковъ, обвиненныхъ и для всѣхъ свидѣтелей обѣихъ сторонъ.

Въ этомъ составѣ quarter-sessions открываются четыре раза въ годъ одновременно по всей Англіи. Сроки ихъ засѣданій: 21 марта, 21 іюня, 11 октября и 28 декабря, установлены законодательнымъ порядкомъ и въ теченіи четырехъ столѣтій не были ни разу измѣнены. Засѣданія открываются совѣщаніями о земскихъ дѣлахъ и эта часть ихъ занятій называется county-burginess.

Главные предметы совѣщаній суть слѣдующіе:

Смѣты и раскладки земскихъ сборовъ графства (county et borough-rate);

Ревизія счетовъ земскихъ имуществъ (county stock);

Постройка и ремонтъ тюремъ;

Утвержденіе сберегательныхъ кассъ (saving-banks), разныхъ частныхъ обществъ и товариществъ (friendly and loan society), лѣчебницъ, пріютовъ, больницъ, пороховыхъ заводовъ, боенъ и всякихъ заведеній, признаваемыхъ опасными для народнаго здравія;

Содержаніе мостовъ и разрѣшеніе на открытіе новыхъ или упраздненіе прежнихъ дорогъ;

Опредѣленіе въ должности старшихъ констеблевъ (chief constables);

Наконецъ разбирательство въ аппеляціонномъ порядкѣ всѣхъ жалобъ и исковъ на неравномѣрность обложенія, неправильность взысканій и незаконность распоряженій общественныхъ, земскихъ и мировыхъ властей и учрежденій.

Таковы главныя черты порядка, существовавшаго въ Англіи въ XVIII столѣтіи и сохранившагося до тридцатыхъ годовъ настоящаго. Послѣдніе слѣды самостоятельнаго самоуправленія исчезли, затертые владычествомъ землевладѣльческаго сословія. Общины и погосты утратили всѣ свои права, приходскія сходки упразднились, должностныя лица и мѣстныя собранія подчинялись безусловно суду и расправѣ мировыхъ судей; аристократическіе кружки завладѣли всѣмъ внутреннимъ управленіемъ страны, и народъ окончательно отшатнулся отъ этого номинальнаго самоуправленія, перешедшаго всецѣло въ руки крупныхъ и среднихъ собственниковъ, nobility и gentry.

Неудовольствіе народныхъ массъ росло и созрѣвало медленно, но послѣдовательно и непрерывно до тридцатыхъ годовъ текущаго столѣтія, когда за проливомъ, въ смѣжной Франціи, вспыхнула іюльская революція и вѣроятно, революціонное повѣтріе, охватившее тогда всю Европу, унесло бы англійскія учрежденія, въ тотъ же омутъ, который поглотилъ всѣ прочія аристократіи нашихъ временъ, еслибъ... еслибъ англійская gentry послѣдовала примѣру благородныхъ рыцарей, пановъ и дворянъ

континентальныхъ государствъ. Но она этому примѣру не послѣдовала, и своевременно открывъ отступленіе, продолжаетъ это благоразумное движеніе послѣдовательно до настоящихъ временъ, уступая шагъ за шагомъ, безъ боя, тѣ политическія позиціи и привиллегированныя укрѣпленія, гдѣ не надѣется и не видитъ возможности удержаться противъ сильнѣйшихъ противниковъ — противъ народныхъ массъ, возстающихъ съ требованіемъ общественной полноправности.

Реформа внутренняго земскаго управленія открылась въ Англіи одновременно съ реформой парламента, и непосредственно за знаменитымъ биллемъ 1832 г. послѣдовалъ Poor-law-amendment-act 1834 г., по коему введены новые порядки, сначала въ вѣдомство общественнаго призрѣнія, впослѣдствіи и во всѣ другія. Преобразованіе это прошло или, вѣрнѣе сказать, проходитъ незамѣтно; оно продолжается и понынѣ, но не привлекаетъ вниманія публики и публицистовъ по сухости предмета, по мелочности интересовъ, относящихся до отдѣльныхъ погостовъ, городовъ или графствъ. Всемірные дѣятели европейской цивилизаціи, занятые высокопарными преніями о равенствѣ, свободѣ, элементахъ и народностяхъ не удостоиваютъ вниманія этого тихаго скромнаго и скучнаго процесса англійскихъ реформъ. Онъ однако замѣчателенъ, какъ мирная и законная революція, превращающая самую аристократическую страну Европы въ царство полнаго демократическаго равенства.

Форма, принятая для этихъ преобразованій, есть добровольное соглашеніе самихъ мѣстныхъ жителей. Уже съ первыхъ годовъ настоящаго столѣтія, при Георгѣ III начались попытки къ исправленію земскаго управленія, и цѣлымъ рядомъ актовъ, Gilberts-act, sturges-Bournes-act, Hobhouse-act, узаконены были новые порядки. Но они не вводились обязательно, а только предлагались обществамъ и графствамъ, и принятіе ихъ зависѣло отъ постановленія мироваго съѣзда. Въ 1834 г. изданъ былъ упомянутый выше Poor-law-act, по коему центральному правительству предоставлено право вводить новыя учрежденія повсемѣстно, но правомъ этимъ оно воспользовалось такъ умѣренно, что еще въ 1854 г., значитъ 20 лѣтъ послѣ изданія новаго устава, считалось 619 погостовъ (parish) съ 2 200,000 жителей на прежнихъ положеніяхъ.

По содержанію своему реформа эта была радикальная и главныя ея черты слѣдующія:

1) Погосты, parish оказались слишкомъ слабыми группами для завѣдыванія многосложными дѣлами современнаго хозяйственнаго и полицейскаго управленія. Приступлено было къ составленію новыхъ, болѣе крупныхъ округовъ (unions), но при этомъ общимъ правиломъ положено во

первыхъ, что слитіе погостовъ въ округа предоставляется ихъ доброволь ному соглашенію между собой, во вторыхъ, что по каждому особому вѣдомству можетъ быть составленъ и особый округъ. Такимъ образомъ по вѣдомству общественнаго призрѣнія изъ 14,734 погостовъ образовалось 618 unions съ среднимъ населеніемъ 25,000 жителей. Полицейскихъ округовъ — sessional divisions составилось 774. Дорожные — highways districts большею частію совпадали съ полицейскими.

2) Вмѣстѣ съ тѣмъ введена была и совершенно новая система управленія посредствомъ такъ называемыхъ boards, управъ, то есть коллегіальныхъ совѣщаній людей выборныхъ. Отъ нашихъ управъ эти boards существенно различаются тѣмъ, что не составляютъ постоянныхъ присутствій, а сбираются въ опредѣленные сроки разъ въ мѣсяцъ или въ недѣлю и совѣщаются только по важнѣйшимъ дѣламъ, предоставляя текущія второстепеннымъ должностнымъ лицамъ, отъ нихъ опредѣляемымъ. Но члены этихъ boards, — и это составляетъ главный переворотъ въ системѣ англійскаго самоуправленія — назначаются по выбору всѣхъ податныхъ обывателей и къ нимъ переходятъ постепенно всѣ права и преимущества, коими пользовались мировые судьи, — замѣщеніе должностей, составленіе смѣтъ, повѣрка раскладокъ.

3) Безвозмездная служба, послѣдняя и любимая мечта европейскихъ и русскихъ консерваторовъ, воображающихъ себѣ, что этимъ косвеннымъ способомъ они отстранятъ вліяніе демократическихъ партій и возстановятъ преобладаніе крупныхъ собственниковъ, эта мечта уже почти разсѣялась въ Англіи, единственной странѣ, гдѣ она держалась до новѣйшихъ временъ. Одновременно съ округами и управами введенъ былъ и общій принципъ, службы на жалованьи. Полицейскіе служители (constables), исправлявшие прежде свою должность по наряду въ видѣ личной повинности, съ 1856 г. переведены на жалованье, и въ 1861 г. на 20,760 человѣкъ констеблевъ ассигновано жалованья 1.120,807 фун. ст. (что составляетъ въ средней сложности около 390 руб. на одного). — По главному предмету вѣдомства англійскаго самоуправленія, по общественному призрѣнію, безвозмездная служба оказалась несостоятельной уже гораздо ранѣе, какъ скоро расходы этого вѣдомства начали возрастать, и отъ 4 — 9 милліоновъ рублей (въ 1750 — 1776 г.) дошли до 47 милліоновъ (въ 1818 г.). Съ начала текущаго столѣтія начались послѣдовательныя усилія къ введенію служителей на жалованьи и послѣ многихъ предварительныхъ мѣръ закономъ 1834 года (4 and 5 Will IV c. 76) новая система управленія была введена повсемѣстно и обязательно; изъ всѣхъ должностныхъ лицъ остались номинально безъ жалованья

только попечители бѣдныхъ (guardians. overseers): мы говоримъ номинально, потому что въ большей части приходовъ они уже съ давнихъ лѣтъ получали денежное вознагражденіе, хотя таковаго имъ по закону не полагалось. Всѣ прочіе земскіе служители, которые ведутъ дѣйствительное управленіе и счетоводство, получають постоянное окладное содержаніе. Ихъ считалось по вѣдомству общественнаго призрѣнія въ 1861 г. болѣе 15.000 съ жалованьемъ, простиравшимся до 440.000 фун. ст. (3.080,000 руб.).

Система, проведенная по вѣдомству общественнаго призрѣнія, примѣнена была вскорѣ и ко всѣмъ другимъ частямъ внутренняго управленія, къ вѣдомству народнаго здравія, дорожному, строительному — и всѣ должности, съ коими сопряжена дѣйствительная служба, сборщики податей (collectors), кассиры и бухгалтеры (treasurers), производители дѣлъ (clerks), смотрители дорогъ (surveyors of higways), строительные коммиссары (comissioners), попечители народнаго здравія (inspectors of nuisances), по нынѣ дѣйствующимъ узаконеніямъ состоятъ всѣ, за весьма рѣдкими исключеніями, на окладномъ жалованьи.

Управы (boards) состоятъ изъ членовъ безъ жалованья, но онѣ не имѣютъ нисколько значенія нашихъ земскихъ управъ, непосредственно никакой частію не управляютъ, текущихъ дѣлъ не производятъ и собираются только въ установленные сроки, по одному разу въ недѣлю или въ мѣсяцъ. Онѣ скорѣе могутъ быть названы съѣздами, обсуждающими коллегіально важнѣйшія дѣла.

Мировые судьи въ дѣлахъ собственно земскихъ, хозяйственныхъ также не имѣютъ прямаго участія и составляютъ только высшую аппеляціонную инстанцію.

Земское управленіе въ настоящее время въ Англіи завѣдывается преимущественно служителями на жалованьи. — Принципъ безвозмездной службы, почетныхъ должностей еще живетъ въ мировомъ институтѣ, но очевидно доживаетъ послѣдніе свои дни. Дѣлопроизводство и счетоводство, то есть все дѣйствительное управленіе, бывшее въ завѣдываніи мировыхъ судей и должностныхъ лицъ или назначаемыхъ за урядъ, съ начала настоящаго столѣтія постепенно и послѣдовательно переходитъ къ управамъ, назначаемымъ по выбору и къ служителямъ на жалованьи, опредѣляемымъ этими управами. Этотъ переходъ начался въ то же время, какъ начали возрастать повинности, усложняться дѣла; другими словами, какъ скоро управленіе отъ прежнихъ патріархальныхъ порядковъ перешло къ современнымъ, практическимъ и многотруднымъ занятіямъ, какъ скоро земская служба

потребовала усидчиваго труда, знанія дѣла, то и почетная безвозмездная служба крупныхъ землевладѣльцевъ оказалась неудовлетворительною. Нужно было прибѣгнуть къ другимъ дѣятелямъ или, лучше сказать, къ другой системѣ, состоящей въ томъ, что всякій трудъ оплачивается соотвѣтствующимъ вознагражденіемъ и что только отъ таковаго оплаченнаго труда правительство и народъ могутъ требовать посильнаго исполненія возложенныхъ на него обязанностей.

4) Послѣдняя и важнѣйшая черта современныхъ преобразованій въ Англіи есть усиленіе или, лучше сказать, введеніе нѣкотораго правительственнаго контроля надъ мѣстными учрежденіями и властями; мы говоримъ введеніе, потому что до новѣйшихъ временъ независимость этихъ послѣднихъ отъ министровъ и департаментовъ была полная. До изданія закона 1834 г. о призрѣніи бѣдныхъ взаимное положеніе мѣстныхъ и центральныхъ властей было слѣдующее:

При королѣ состоялъ тайный совѣтъ — Privy-council, члены коего назначались имъ непосредственно изъ министровъ и высшихъ сановниковъ; этотъ совѣтъ, дѣйствуя именемъ короля, признавался высшей административной инстанціей и исправлялъ всѣ дѣла, подлежащія исполнительной власти; king in parliament и king in council была двуличная верховная власть, изъ коихъ первая въ связи съ парламентомъ издавала законы, вторая въ лицѣ того же короля съ своими совѣтниками надзирала за исполненіемъ узаконенныхъ порядковъ. Отъ совѣта исходили тѣ дѣйствія и мѣры, которыя предоставлены были личной инициативѣ королевской власти, точно такъ, какъ отъ парламента издавались акты и билли, требовавшіе совѣстнаго обсужденія палатъ и короля; различіе между ними состояло въ томъ, что council пользовался только совѣщательнымъ голосомъ, parliament учредительною властью.

Отъ тайнаго совѣта особыми приказами (orders in council) опредѣлялись мировые судьи; въ совѣтъ предъявлялись всѣ постановленія (bye-laws) мѣстныхъ собраній и властей; отъ него же въ буквальномъ смыслѣ закона зависѣло и смѣщеніе съ должностей мировыхъ судей, констеблевъ и прочихъ должностныхъ лицъ. Но эти права уже съ давнихъ временъ обратились въ мертвую букву, и значеніе тайнаго совѣта въ XVIII столѣтіи было уже совершенно ничтожное; принципъ несмѣняемости судей и прочихъ должностныхъ лицъ, хотя и не былъ положительно высказанъ въ законодательствѣ, но такъ глубоко проникъ въ народные нравы, что королевская власть въ теченіи многихъ столѣтій ни разу не воспользовалась правомъ смѣщенія съ должности. Постановленія мѣст-

ныхъ властей, хотя и вносились на утвержденіе совѣта, но предметы ихъ были предусмотрѣны и ограждены отъ административнаго вмѣшательства съ такою точностію, что правительство не имѣло и случая отказывать въ ихъ утвержденіи.

Дѣйствительный контроль надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ сосредоточился исключительно въ судѣ королевской статьи (queens bench) и выражался въ двухъ спеціальныхъ формахъ судопроизводства, по коимъ всякое дѣйствіе мѣстныхъ властей могло быть привлечено къ разбирательству верховнаго судилища. Эти особыя процедуры назывались certiorari и mandamus и состояли въ томъ, что верховный судъ, усматривая незаконныя дѣйствія или превышеніе власти со стороны мѣстныхъ учрежденій и низшихъ судебныхъ инстанцій, имѣлъ право вытребовать дѣло къ своему усмотрѣнію, отвести мировыхъ судей и другихъ начальниковъ отъ дальнѣйшаго разбирательства и рѣшить дѣло окончательно.

Въ такомъ положеніи застала правительственную власть реформа 1834 г.: власть эта относительно мѣстнаго самоуправленія была номинальная, въ сущности безсильная; самостоятельность мѣстныхъ властей до того укоренилась, что и судъ королевскій (queens bench) дѣйствовалъ противъ нихъ съ крайнею осмотрительностію: число дѣлъ, вызываемыхъ на разбирательство суда, съ каждымъ годомъ уменьшалось.

Но тѣ же причины, которыя побудили англичанъ замѣнить мелкія общины крупными округами и почетную службу службой на жалованьи, указали имъ и необходимость правительственнаго надзора въ извѣстной степени и въ строгихъ предѣлахъ закона и суда: причины эти — сложность управленія, подвижность населенія, накопленіе дѣлъ, возраставшихъ съ каждымъ годомъ и тягость коихъ оказывалась не по силамъ почетнымъ служителямъ, исправлявшимъ въ прежнія времена свою службу изъ чести, между дѣломъ.

Впрочемъ, это коренное преобразованіе послѣдовало не вдругъ и не въ видѣ общей государственной мѣры, а отдѣльно по разнымъ вѣдомствамъ въ видѣ поправокъ или дополненія къ уставамъ общественнаго призрѣнія, строительному, врачебному.

Общія ихъ черты состоятъ: а) въ томъ, что по различнымъ вѣдомствамъ устроены центральныя канцеляріи или присутствія, причисленныя къ министерству внутреннихъ дѣлъ, по общественному призрѣнію poor-law board, по врачебной части general-health-board, или особые комитеты, составленные изъ членовъ тайнаго совѣта (privy council); такъ, между прочимъ, по народному просвѣщенію committee of the privy coun-

cil for education. Составъ ихъ различный, но общее ихъ свойство то, что члены назначаются отъ короны, состоятъ въ непосредственномъ завѣдываніи министровъ и въ прямыхъ сношеніяхъ съ мѣстными управами.

b) Министры, и преимущественно министръ внутреннихъ дѣлъ, получили по новѣйшимъ актамъ право законнаго вмѣшательства въ дѣла мѣстнаго самоуправленія. По нѣкоторымъ предметамъ они дѣйствуютъ прямо отъ себя, назначая инспекторовъ для ревизіи дѣлъ и отчетности мѣстныхъ управъ (local-boards) или училищъ и народныхъ школъ; по другимъ, какъ-то по вѣдомству о бѣдныхъ, правительственный контроль сосредоточивается въ центральномъ главноуправленіи, въ коемъ министры состоятъ членами.

Предоставляя себѣ изложить эти правила съ большею подробностію при изслѣдованіи отдѣльныхъ вѣдомствъ во второй части этого сочиненія, мы здѣсь хотимъ представить общую характеристику этого новаго порядка, вводимаго въ англійскій selfgovernment въ наше время и существенно измѣняющаго его первообразную организацію.

Это постепенное расширеніе центральнаго надзора возбуждаетъ въ самой Англіи живыя опасенія и неудовольствія и съ другой стороны принимается нѣкоторыми европейскими публицистами, какъ торжественное отреченіе англійскаго народа отъ историческаго начала самоуправленія.

Но вникая въ общій смыслъ этихъ преобразованій, нельзя не замѣтить, что порядокъ правительственнаго вмѣшательства, который нынѣ вводится въ Англіи, существенно, глубоко отличается отъ той системы административной централизаціи, которая принята во всѣхъ прочихъ государствахъ.

Главное ихъ отличіе заключается въ томъ, что по англійскимъ узаконеніямъ никакого общаго права надзора правительству не предоставлено; оно не имѣетъ права вмѣшиваться въ дѣла мѣстныхъ общинъ подъ какими-либо общими предлогами «государственной пользы, народныхъ нуждъ», или по усмотрѣнію, что такое-то дѣйствіе или мѣропріятіе противно общимъ узаконеніямъ.

Оно ничего и никого не судитъ и ничѣмъ непосредственно не управляетъ. Сужденія о законности дѣйствій остались и по новѣйшимъ порядкамъ, какъ было и до сихъ поръ, предметомъ вѣдомства мировыхъ судовъ, ихъ съѣздовъ и общихъ судебныхъ установленій; хозяйственное управленіе, мѣстные судъ и расправа завѣдываются и нынѣ съ полною самостоятельностію по всѣмъ текущимъ дѣламъ мѣстными учрежденіями.

Вмѣшательство правительства опредѣлено и узаконено по предметамъ,

дѣламъ и срокамъ, притомъ съ такою положительною и подробною точностію, что произволу и самовластію не остается мѣста. Оно касается слѣдующихъ главныхъ предметовъ:

Во первыхъ центральное правительство издаетъ всякіе уставы и инструкціи (rules, orders, regulations), регламентирующіе внутреннія дѣлопроизводства, опредѣляющіе порядки содержанія тюремъ, призрѣнія бѣдныхъ, и порядки счетоводства и отчетности, требуемые по англійскимъ законамъ не только отъ мѣстныхъ учрежденій (local-boards), но и отъ собраній (vestrys).

Во вторыхъ, всякія постановленія мѣстныхъ учрежденій (bye-laws) предъявляются центральнымъ учрежденіямъ или министрамъ, и они имѣютъ право опротестовать ихъ въ теченіе извѣстнаго срока отъ 14 до 40 дней; но съ другой стороны, какъ противъ самого постановленія, такъ и противъ правительственнаго протеста, всѣмъ заинтересованнымъ лицамъ, учрежденіямъ и властямъ остается право обжалованія въ судъ королевскій.

Въ третьихъ, и это самое главное нововведеніе, министрамъ предоставлено право постояннаго надзора надъ мѣстными учрежденіями въ формѣ ревизій и инспекторскихъ осмотровъ: по всѣмъ главнымъ вѣдомствамъ введены особые чиновники, состоящіе при министерствахъ и опредѣляемые правительствомъ, коимъ поручаются срочныя и внезапныя ревизіи управъ, тюремъ, рабочихъ домовъ, народныхъ училищъ. По вѣдомству бѣдныхъ они называются district-auditors, по тюремному — inspectors of prisons, по другимъ частямъ — visitors, comissioners. Но это право ревизіи не есть безотчетное и неограниченное: оно не имѣетъ значенія распорядительной власти, исправительной и карательной; инспекторы, ревизоры, коммиссары высшаго правительства производятъ только изслѣдованія, составляютъ отчеты о замѣченныхъ нарушеніяхъ и злоупотребленіяхъ и доводятъ до свѣдѣнія начальства, которое въ случаѣ особенно важныхъ проступковъ предаетъ виновныхъ суду.

Такимъ образомъ правительственный надзоръ, введенный въ новѣйшее время въ англійское самоуправленіе, имѣетъ совершенно другой характеръ, чѣмъ административная централизація, существующая въ континентальныхъ государствахъ, и публицисты французскіе и нѣмецкіе совершенно ошибочно называютъ это современное движеніе въ Англіи реакціей въ пользу бюрократическаго начала. Англійское правительство и англійскій народъ дѣйствительно убѣдились, что мѣстныя учрежденія, при многосложности современнаго общественнаго быта, не могутъ дѣйствовать безъ общаго согласованія и безъ высшаго руководства, и потому

вооружили центральное начальство такою властію, какая нужна съ одной стороны для установленія общихъ порядковъ дѣлопроизводства, счетоводства, внутреннихъ распорядковъ, ускользающихъ отъ вниманія законодательнаго парламента, и съ другой — для наблюденія надъ законностію и правильностію ихъ дѣйствій, въ предѣлахъ, имъ указанныхъ На этомъ реформа и остановилась: правительство получило власть учредительную, то есть право издавать постановленія, обязательныя для всѣхъ мѣстныхъ учрежденій, но только по тѣмъ предметамъ, которые относятся къ исполненію обязанностей, на нихъ по закону возложенныхъ; оно также получило право ревизовать, повѣрять, усчитывать мѣстныя власти, но только для того, чтобы удостовѣряться въ правильномъ веденіи дѣлъ и расходованіи суммъ.

Собственныхъ своихъ соображеній и усмотрѣній правительство въ дѣла мѣстнаго самоуправленія не вноситъ; о виновности не судитъ; не исправляетъ, не толкуетъ и не дополняетъ закона по указаніямъ опыта, не входитъ въ обсужденіе государственныхъ пользъ и народныхъ нуждъ.

Центральное правительство и мѣстныя учрежденія составляютъ въ Англіи двѣ инстанціи одной и той же административной власти, изъ коихъ первая наблюдаетъ надъ правильностію дѣйствій второй, посредствомъ ревизоровъ, инспекторовъ, высылаемыхъ въ извѣстные сроки для осмотра дѣлъ, учета суммъ. Но на мѣстахъ при производствѣ текущихъ дѣлъ и расходовъ мѣстныя учрежденія и выборные люди дѣйствуютъ вполнѣ самостоятельно, и пока ихъ дѣйствія правильны и законны, правительственные агенты не имѣютъ права вмѣшиваться въ дѣла внутренняго управленія.

Изъ этого, если не ошибаемся, можно заключить, что реформа англійскаго selfgovernment-а имѣетъ слѣдующія главныя свойства: во первыхъ, преобладаніе gentry, землевладѣльческаго класса уступаетъ свободному участію всѣхъ податныхъ обывателей: мелкія общества, приходскія, ослабленныя и подавленныя крупнымъ землевладѣніемъ, подкрѣпляются болѣе самостоятельными учрежденіями земскими, окружными; выборные люди, члены управъ замѣняютъ мировыхъ судей, назначаемыхъ отъ короны изъ землевладѣльцевъ; служба почетная безвозмездная уступаетъ мѣсто службѣ на жалованьи.

Во вторыхъ, несвязный, безпорядочный механизмъ прежняго самоуправленія, основанный на частныхъ обычаяхъ, на отдѣльныхъ грамотахъ, хартіяхъ, привиллегіяхъ перестраивается въ болѣе правильный органическій порядокъ подъ общимъ надзоромъ и руководствомъ правительства.

По новѣйшимъ узаконеніямъ (New Parish act. 1856) parish завѣдываетъ исключительно только церковными дѣлами, т. е. избираетъ старосту и составляетъ смѣты и раскладки церковныхъ сборовъ. Частные съѣзды почетныхъ прихожанъ (select-vestrys) по тому же акту повсемѣстно отмѣнены. Общія собранія всѣхъ домохозяевъ (open-vestrys) возстановлены въ первобытной ихъ формѣ, но съ строгимъ подтвержденіемъ заниматься одними церковными дѣлами. Такъ какъ въ собранія эти допускаются безъ различія вѣроисповѣданія всѣ мѣстныя обыватели (occupiers), то въ тѣхъ приходахъ, гдѣ иновѣрцы составляютъ большинство, церковный сборъ нерѣдко отмѣняется прямымъ постановленіемъ сходки (vestry): въ 1859 году таковые отказы послѣдовали въ 1525 приходахъ; всего же считается нынѣ около 5.000 parish, гдѣ сборы эти не производятся и гдѣ такимъ образомъ общественное приходсхое управленіе не имѣетъ болѣе никакого предмета вѣдомства. Постепенный упадокъ этой древней приходской организаціи всего нагляднѣе выражается въ суммѣ церковнаго сбора, который составлялъ въ 1846 г. — 506,812 фунт. ст., а въ 1860 г. только — 263.710 фунт. ст. Окончательная отмѣна этой обязательной религіозной повинности есть одинъ изъ вопросовъ, которые стоятъ на очереди въ современной Англіи, и вѣроятно вмѣстѣ съ сборомъ будетъ отмѣнено и церковное управленіе.

Въ настоящее время parish имѣетъ преимущественно значеніе избирательнаго съѣзда, на коемъ назначаются по всеобщей подачѣ голосовъ, но съ подраздѣленіемъ на классы, члены совѣтовъ или управъ (boards), завѣдывающіе отдѣльными частями *).

Вторую, но въ дѣйствительности единственную инстанцію мѣстнаго самоуправленія въ настоящее время въ Англіи составляютъ вышеупомянутыя unions и boards; высшую контрольную и аппеляціонную — мировые съѣзды (special-and quarter-sessions): между этими-то двумя учрежденіями и разрѣшается современный вопросъ о преобладаніи демократическаго или аристократическаго элемента.

Первый уже успѣлъ провести нѣкоторыя существенныя свои начала: всеобщую подачу голосовъ и службу на жалованьи. Но консервативная партія умѣла съ своей стороны задержать это движеніе, которое ей казалось слишкомъ быстрымъ, нѣкоторыми важными поправками: въ выборы введено правило голосованія по классамъ, такъ что крупные землевладѣльцы имѣютъ отъ 2 до 6 голосовъ; право быть избраннымъ въ разныя должности подчинено довольно высокому имущественному цензу; наконецъ мировой институтъ остался еще въ полной своей силѣ отно-

сительно контроля мѣстнаго управленія, утративъ впрочемъ главную свою власть — опредѣленіе должностныхъ лицъ.

Организація эта тѣмъ различается отъ континентальныхъ территоріальныхъ округовъ, уѣздовъ, arrondissements, Kreise, что англійскіе unions, districts образуются не приказнымъ порядкомъ, не по распредѣленію правительства, а по соглашенію мѣстныхъ жителей и погостовъ между собой и притомъ каждый по отдѣльному предмету вѣдомства.

Ихъ считается нынѣ пять: по призрѣнію бѣдныхъ — board of guardians, по народному здравію — board of health, по дорожной повинности — highways board, по училищнымъ дѣламъ — board of management, по строительнымъ — metropolitan board (въ Лондонѣ).

Члены этихъ управъ избираются отъ приходовъ по вѣдомству общественнаго призрѣнія, по одному отъ каждаго parish или township, по другимъ вѣдомствамъ въ числѣ, установленномъ подлежащими уставами. Они, какъ выше сказано, не составляютъ постояннаго присутствія, не занимаются текущимъ дѣлопроизводствомъ, взиманіемъ сборовъ, расходованіемъ суммъ; вся эта матеріальная часть мѣстнаго управленія находится въ рукахъ второстепенныхъ должностныхъ лицъ, состоящихъ на жалованьи. Boards имѣютъ болѣе характеръ съѣздовъ, срочныхъ засѣданій, собирающихся ежемѣсячно или еженедѣльно. Аристократическій элементъ англійскаго самоуправленія выражается въ этихъ управахъ тѣмъ, что члены оныхъ служатъ безвозмездно и что для избираемости требуется имущественный цензъ.

Но съ другой стороны демократическое начало уже провело въ нихъ два существенныя свои правила: во первыхъ, что избраніе производится по всеобщей подачѣ голосовъ всѣхъ податныхъ обывателей, обложенныхъ прямыми налогами; во вторыхъ, что самое управленіе, дѣлопроизводство, счетоводство поручаются должностнымъ лицамъ на жалованьи.

Послѣднею, высшею инстанціей самоуправленія остается еще понынѣ древній, многоуважаемый и достойный этого уваженія, мировой институтъ, преимущественно въ формѣ четвертныхъ съѣздовъ — quarter-sessions. Мировые судьи также участвуютъ и въ новомъ управленіи тѣмъ, что признаются членами ex officio окружныхъ управъ и полицейскихъ управленій. Но прямаго и непосредственнаго круга дѣйствій и предметовъ вѣдомства они уже нынѣ не имѣютъ кромѣ судебной власти, которая остается за ними въ полномъ прежнемъ ея объемѣ. Тѣмъ не менѣе мировыя учрежденія имѣютъ еще существенное вліяніе на весь ходъ внутренняго управленія и главные предметы ихъ соприкосновенія съ земскими учрежденіями суть слѣдующіе:

По налогу для бѣдныхъ (poor-rate), который служитъ основаніемъ и для всѣхъ прочихъ земскихъ повинностей, смѣты и раскладки, составляемыя управами (boards), утверждаются мировыми судьями; всякіе жалобы и иски на несоразмѣрность оцѣнки, неправильности раскладки или взысканія подаются мировому съѣзду (quarter-sessions), и имъ окончательно рѣшаются. Мировымъ судьямъ предоставлено также право почетнаго членства въ разныхъ управахъ. Порядки эти, введенные по вѣдомству общественнаго призрѣнія, распространяются также на дорожное управленіе.

По тюремному вѣдомству мировые съѣзды завѣдываютъ самостоятельно постройкой и содержаніемъ тюремъ, опредѣляютъ должностныхъ лицъ, производятъ расходы; вся эта часть состоитъ въ ихъ исключительномъ вѣдѣніи, покрывается особымъ сборомъ и считается повинностію графства (county-rate).

По квартирной и подводной повинности наряды, дѣлаемые полицейскими служителями (constables), подлежатъ обжалованію мировымъ судьямъ.

Содержаніе мостовъ по всѣмъ дорогамъ отнесено въ Англіи къ общей повинности графства и такъ какъ мировой съѣздъ есть единственное учрежденіе соотвѣтствующее территоріальному дѣленію на графства, то на него возложено и непосредственное управленіе этою частію, опредѣленіе смотрителей (surveyors of county bridges), взиманіе сбора, наложеніе штрафовъ.

Всѣ должностныя лица мѣстнаго управленія подсудны мировымъ судьямъ и съѣздамъ за всякое упущеніе или злоупотребленіе власти по всѣмъ вѣдомствамъ; частнымъ лицамъ предоставляется жаловаться на распоряженія или послабленія мѣстныхъ властей слѣдующимъ порядкомъ: Всякое преслѣдованіе за нарушеніе должностныхъ обязанностей начинается не иначе, какъ по частному иску: такъ напримѣръ: если дорога или дорожное сооруженіе приходитъ въ ветхость, если отъ поврежденій пути сообщенія предстоитъ опасность или причинено несчастіе, если неимущему отказано въ призрѣніи, если частное лицо или общество, приходъ, городъ обижены при распредѣленіи повинностей, то во всѣхъ этихъ случаяхъ искъ, подаваемый мировому судьѣ или съѣзду, обращается прямо на отвѣтственное должностное лицо дорожнаго смотрителя, попечителя бѣдныхъ или мироваго судью, утвердившаго раскладку. Податныя лица или общества, на коихъ лежитъ самое исправленіе повинности, притягиваются къ отвѣту не прежде, какъ когда должностное лицо

докажетъ, что оно истощило безуспѣшно всѣ средства понужденія и взысканія, ему по закону предоставленныя.

Мировыя учрежденія имѣютъ такимъ образомъ по земскому управленію два круга дѣйствій: одинъ непосредственный и весьма ограниченный — тюрьмы, мосты, дома умалишенныхъ, другой контрольный, аппеляціонный, который объемлетъ всѣ предметы, всѣ вѣдомства и всѣ учрежденія мѣстнаго самоуправленія.

Изъ этого очерка англійскаго selfgovernment-а мы выводимъ слѣдующія главныя заключенія, вѣрность которыхъ впрочемъ относится только къ настоящей эпохѣ его развитія:

Такъ какъ мелкія приходскія общества, сопоставленныя крупнымъ землевладѣльцамъ, оказались слишкомъ слабыми для охраненія земскихъ нуждъ и пользъ, то съ 30-хъ годовъ настоящаго столѣтія начали и продолжаютъ вводиться округа съ земскимъ представительствомъ, на подобіе нашихъ уѣздовъ съ земскими гласными. Губернскаго земства въ Англіи нѣтъ, и оно замѣняется отчасти мировыми учрежденіями.

Округа (unions, districts) организованы на демократическихъ началахъ — всеобщей подачѣ голосовъ и службѣ на жалованьи. Графства (countys) съ мировыми судьями и съѣздами выражаютъ напротивъ аристократическій или, вѣрнѣе сказать, землевладѣльческій элементы.

Оба эти элемента, которые въ другихъ странахъ не имѣютъ никакаго соприкосновенія, въ Англіи сливаются въ приходѣ и не столько въ церковной связи, которая, какъ мы выше объяснили, видимо слабѣетъ, сколько въ коренномъ, основномъ принципѣ равномѣрнаго обложенія, на коемъ зародилось англійское приходское самоуправленіе и на коемъ оно росло и выросло до полнаго своего возраста.

Мировой институтъ и нововведенныя управы играютъ въ внутреннемъ управленіи Англіи такую же роль, какъ тори и виги въ парламентѣ. Они служатъ въ общемъ механизмѣ самоуправленія представителями разныхъ направленій: охранительнаго, опирающагося на землевладѣніи, и прогрессивнаго, стремящагося къ расширенію политическихъ правъ. Но тѣ и другіе, тори и виги, мировые судьи и управы прислушиваются внимательно къ голосу народныхъ пользъ и уступаютъ ему безпрекословно и всегда своевременно.

Такъ напримѣръ, мы видимъ, что введеніе новыхъ земскихъ округовъ, управъ и всеобщаго голосованія предоставлено по закону утвержденію мировыхъ судей и съѣздовъ, и хотя эти новые порядки прямо отмѣняютъ полновластіе судей, замѣняя ихъ выборными людьми, однако не было, со дня изданія новаго положенія ни одного примѣра, чтобы

желаніе, заявленное прихожанами о преобразованіи мѣстнаго управленія, было отвергнуто мировыми съѣздами и чтобы землевладѣльцы воспротивились допущенію прочихъ обывателей къ участію въ выборахъ. Такъ-то послѣдовательно, мирно и скромно совершается въ нашихъ глазахъ одно изъ коренныхъ преобразованій нашего времени, между тѣмъ какъ слѣпые подражатели англійскихъ учрежденій продолжаютъ еще въ безсмысленномъ своемъ восторгѣ восхищаться тѣми же самыми порядками, которые въ Англіи постепенно отмѣняются.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Открывая въ этой главѣ длинный рядъ изслѣдованій объ англійскомъ selfgovernment-ѣ, мы должны оговорить, что подъ именемъ англійскихъ учрежденій мы все время разумѣемъ порядки, установленные собственно въ королевствѣ Англіи съ княжествомъ Валлисъ. Самоуправленіе въ Шотландіи и Ирландіи имѣетъ совершенно иной характеръ.

Хотя по Союзному акту, введенному въ дѣйствіе 1-го мая 1707 г., всѣ законы королевства Англіи получили силу и въ Шотландіи, но въ примѣненіи ихъ оказалось большое различіе.

Начала англійскаго самоуправленія, перенесенныя на почву Шотландіи, дали совершенно другіе плоды, и это объясняется слѣдующими соображеніями:

Такъ какъ все внутреннее управленіе Англіи основано на землевладѣніи съ одной стороны, и на церковной связи съ другой, то понятно, что эти начала, переведенныя въ такую страну, гдѣ вся территорія распредѣлена между крупными собственниками и всѣ общественныя связи строго подчинены исключительному вліянію духовенства, что начала эти, говоримъ, неминуемо должны были переродиться и привести народный бытъ къ инымъ послѣдствіямъ, чѣмъ въ Англіи.

Въ Англіи на 2,378 кв. миль всей государственной территоріи приходится около 210,000 землевладѣльцевъ, на 1 кв. милю 88 владѣльцевъ. Въ Шотландіи на 1,518 кв. миль всего 7,273 владѣльца, на 1 кв. милю... около 5. Церковныхъ приходовъ въ Англіи на 20 мил. жителей 15,000, въ Шотландіи на 3 мил. 1,023.

Если принять въ соображеніе, что весь организмъ самоуправленія въ Англіи основанъ на участіи мѣстныхъ землевладѣльцевъ въ приходскомъ управленіи, то пропорція между поземельными собственниками и приходами укажетъ намъ главный характеръ общественныхъ учрежденій въ Шотландіи; землевладѣльцевъ приходится въ средней сложности по 7 на 1 приходъ; въ большей части Шотландскихъ приходовъ мѣстныя сходки (kirk–sessions) состоятъ изъ двухъ-трехъ крупныхъ землевладѣльцевъ съ ихъ фермерами, безусловно имъ подчиненными.

Только въ новѣйшее время, а именно по акту 10 августа 1845 года эти безгласныя сходки замѣнены болѣе многолюдными и самостоятельными собраніями всѣхъ прихожанъ, доходъ коихъ выше 20 фн. (140 р.).

Само собой разумѣется, что при такой обстановкѣ такъ называемый selfgovernment былъ въ Шотландіи нечто иное, какъ управленіе крупныхъ собственниковъ, управленіе мягкое, патріархальное и дешевое, но вовсе не подходящее къ условіямъ современнаго быта.

Ирландія представляетъ тѣ же явленія, какъ и Шотландія, чрезмѣрное развитіе и преобладаніе крупнаго землевладѣнія, поглощающаго всѣ живыя силы страны, но съ тѣмъ еще различіемъ, усугубившимъ пагубное вліяніе аристократіи, что ирландскіе лорды, проживая въ постоянномъ отсутствіи, извлекали изъ нищаго населенія и тощей почвы Ирландіи послѣдніе ихъ соки и не возвращали имъ ничего.

---

*) Впрочемъ надо замѣтить, что въ первыя времена политическаго устроенія Англіи высшія сословія нѣсколько разъ пытались подчинить себѣ и личный трудъ низшихъ классовъ. Въ 1384 г. послѣ чумы, опустошившей сельское населеніе, по жалобѣ землевладѣльцевъ о непомѣрномъ вздорожаніи работъ, изданъ былъ статутъ Эдуарда III, по коему установлена обязательная заработная плата, и всѣ вольные, то есть безземельные люди, въ томъ числѣ даже мастеровые и ремесленники обязаны выходить на полевыя работы, жатву и сѣнокосъ. Эта система вольнаго труда была еще далѣе развита при Ричардѣ II: запрещено рабочимъ переходить изъ округа (chundred) безъ свидѣтельства за печатью короля (Letter patent), введены особыя правила о задержаніи бродягъ, принужденіи ихъ къ работѣ, установленіи рабочихъ таксъ и штрафованіи людей, отказывающихся отъ труда. Вся эта часть полицейскаго управленія составляла въ прежнее время особый уставъ о земледѣльцахъ (Justice of labourers) и въ XVI столѣтіи въ томъ же самомъ видѣ перешла въ вѣдѣніе мировыхъ судей.

Въ послѣдствіи эта Justice of labourers была дополнена строгими законами о бродяжничествѣ (Wagrants-act) и еще строжайшимъ уставомъ объ осѣдлости и мѣстѣ жительства (law of settlement); въ началѣ

XVIII столѣтія положеніе низшаго класса англійскаго народа было слѣдующее: по приговору двухъ мировыхъ судей и подъ страхомъ денежнаго штрафа всякій человѣкъ, не имѣвшій собственнаго хозяйства, могъ быть поставленъ на обязательную работу; могъ быть выселенъ изъ одного прихода въ другой и водворенъ на мѣсто рожденія; и наконецъ, въ случаѣ неимущества и неспособности къ работѣ долженъ былъ пользоваться правомъ общественнаго призрѣнія.

Но въ то же время и параллельно съ этимъ драконовскимъ законодательствомъ вводилось и другое, основанное на вѣрномъ началѣ, что тѣ классы, которые присвоили себѣ земли, пріобрѣли имущества, и несутъ всѣ повинности. Этихъ классовъ было въ Англіи два: 1) nobily и gentry, крупные и мелкіе землевладѣльцы и 2) среднія сословія, торговыя и промышленныя: купцы, фермеры, домовладѣльцы. Изъ первыхъ съ 20 фн. дохода набирались мировые судьи, изъ вторыхъ съ 40 шиллингами дохода наряжались присяжные. Они судили и рядили весь англійскій народъ. Но они же исправляли за него и всѣ повинности.

Третьяго низшаго сословія законодательство не знало и не признавало. Оно было вольно и пользовалось всѣми личными гражданскими правами, точно такъ, какъ ими же пользовались и всѣ выходцы и эмигранты другихъ странъ, скрывавшіеся на свободной англійской почвѣ отъ религіозныхъ и политическихъ преслѣдованій своихъ правительствъ. Но точно такъ какъ подданные другихъ государствъ, такъ и англійскіе подданные, не имѣвшіе хозяйства — въ политическомъ отношеніи не имѣли ни правъ, ни обязанностей, ни голоса, ни повинностей, ни представительства, ни службы, не ставили отъ себя ни депутатовъ, судей, присяжныхъ — ни рекрутъ, подводъ, понятыхъ.

Оборачивая этотъ вопросъ и примѣняя его къ другимъ народамъ, мы непосредственно приходимъ къ заключенію, что тамъ, гдѣ всѣ тягости и службы оставлены были на простомъ народѣ и сняты съ высшихъ классовъ, тамъ и политическія и имущественныя права должны были принадлежать скорѣе первымъ, чѣмъ послѣднимъ по высшему непреложному закону, что всякому праву соотвѣтствуетъ обязанность и всякой повинности имущество, обезпечивающее ея исправное отбываніе.

---

[*] Въ древнемъ распредѣленіи сельскаго населенія Новгородскаго княжества, сохранившемся и понынѣ въ Новгородской, Псковской и другихъ губерніяхъ, мы находимъ выраженіе, которое очень вѣрно переводитъ названіе parish; это—погостъ.

Онъ соотвѣтствуетъ приходу, но не въ церковномъ, а болѣе въ общественномъ его смыслѣ, какъ группа населенія, имѣющая общую церковную связь и нѣкоторые общіе интересы. Такъ ещё недавно, передъ самымъ введеніемъ волостнаго управленія разные сельскіе наряды, дорожные, подводные дѣлались по погостамъ. Мы поэтому позволили себѣ принять этотъ терминъ, для перевода слова parish, такъ какъ онъ, по нашему мнѣнію, точнѣе выражаетъ общественное значеніе церковнаго округа, чѣмъ слово приходъ, относящееся исключительно къ религіозному союзу.

---

[4]) По особымъ статутамъ сдѣлано было изъятіе для квакеровъ; имъ дозволено было не платить churchrate, но всѣ прочіе иновѣрцы и сектаторы, евреи, католики, диссиденты подлежали церковному сбору. Это насильственное обложеніе всѣхъ вѣроисповѣданій въ пользу англійской церкви и было главною причиною упадка всего приходскаго управленія.

Въ тѣхъ погостахъ, гдѣ иновѣрцы и диссиденты составляли большинство, churchrate вовсе не взималось, и въ 1859 году насчитано было 1529 погостовъ, отказавшихся по формальнымъ постановленіямъ собраній (vestry) отъ раскладки этого сбора.

---

[5]) Любопытно сравнить съ этими размѣрами наши русскіе. Въ Новгородской губерніи на 2,091 квад. миль и 1.006,293 жителя полагается 52 мировыхъ судей, по одному на 40 кв. миль и 19,000 жителей. Значитъ раіонъ дѣйствій мироваго судьи Новгородской губер. въ 40 разъ больше, чѣмъ въ Англіи, а вѣдомство его по числу жителей въ $9^1/_2$ разъ значительнѣе. Защитникамъ принципа безвозмездной службы нужно бы принять это въ соображеніе.

---

[6]) По новѣйшему избирательному закону выборщики раздѣляются на 6 классовъ по доходности владѣемыхъ или занимаемыхъ ими имуществъ:

При доходѣ менѣе 50 фун. стерл. или 350 р.		полагается	1 голосъ.
»	350 до 700	»	2 »
»	700 до 1050	»	3 »
»	1050 до 1400	»	4 »
»	1400 до 1750	»	5 »
при доходѣ свыше	1750	»	6 »

VIII.

Прусскія общественныя и земскія учрежденія. — Значеніе ихъ для Россіи. — Сословный ихъ характеръ. — Gutsherrschaft, Städte, Landgemeinden. — Патримоніальные судъ и расправа Gutsherrlichkeit. — Земскія собранія въ Пруссіи Kreisstände, Provinzialstände. — Значеніе должности ландрата. — Проэкты преобразованія [1]).

Приступая къ описанію прусскихъ общественныхъ учрежденій, мы крайне затрудняемся опредѣлить, относится ли это описаніе къ порядкамъ еще дѣйствующимъ, или къ преданіямъ старосвѣтскаго быта, отчасти уже отмѣненнаго или упраздненнаго. Съ одной стороны мы видимъ и читаемъ, что всѣ феодальные, средневѣковые формы и обряды понынѣ сохраняютъ въ Пруссіи свою законную силу, что реформы, предпринятыя правительствомъ въ 1812 г. по прошествіи 56 лѣтъ не успѣли еще войти въ дѣйствіе, что allgemeines Landrecht XVIII столѣтія остается и нынѣ въ половинѣ XIX столѣтія общимъ основнымъ закономъ мѣстнаго самоуправленія въ Пруссіи.

Но съ другой стороны оказывается, что духъ времени, разумъ народа, живая сила мысли и науки уже окончательно восторжествовали надъ тупой закоснѣлостію незначительнаго, хотя и по сіе время еще вліятельнаго меньшинства, и что внѣшнія формы общественнаго управленія, сохранивъ свое право давности, въ дѣйствительности утратили свое практическое значеніе.

Отъ этого современная Пруссія представляетъ намъ своеобразную картину сословныхъ, цеховыхъ, патримоніальныхъ учрежденій, мирно отживающихъ свой вѣкъ среди страны и народа, уже проникнутыхъ духомъ современной демократіи, и небольшаго кружка безвредной оппозиціи, ратующей за охраненіе привиллегій и изъятій, утратившихъ уже безвозвратно свою дѣйствительную силу.

Но для насъ русскихъ изслѣдованіе Прусской организаціи особенно поучительно въ томъ отношеніи, что оно указываетъ намъ какъ нельзя яснѣе и полнѣе, откуда происходятъ и въ Россіи противодѣйствіе и неудовольствіе, возникшія съ начала настоящаго царствованія противъ

преобразованій новѣйшихъ временъ; разсматривая учрежденія Пруссіи, разбирая ея общественныя и земскія узаконенія, прислушиваясь къ заявленіямъ нѣмецкаго юнкерства, мы увидимъ и услышимъ все то, что видимъ и слышимъ въ своемъ отечествѣ; увидимъ и вотчинную полицію, которая должна замѣнить крестьянское самоуправленіе, и право голоса по владѣнію, которое должно заступить мѣсто выборнаго начала или по крайней мѣрѣ его дополнить и исправить, наконецъ услышимъ, какъ проводилось въ Пруссіи благородными рыцарями благотворное начало безземельнаго освобожденія крестьянъ, при рукоплесканіяхъ современныхъ либераловъ и въ примѣръ всѣмъ грядущимъ поколѣніямъ нѣмецкихъ землевладѣльцевъ всѣхъ временъ и всѣхъ странъ.

Однимъ словомъ, прусскіе общественный бытъ и земскія учрежденія представятъ намъ полный и живой образецъ тѣхъ порядковъ, къ которымъ такъ называемые консерваторы другихъ странъ желали привести мѣстное самоуправленіе, но съ тою разницей, что Пруссія стремится всѣми силами освободиться отъ этихъ историческихъ своихъ преданій, между тѣмъ какъ слѣпые подражатели ея мечтаютъ о введеніи тѣхъ же системъ въ странахъ, гдѣ онѣ никогда не существовали.

Общій характеръ внутренняго общественнаго и земскаго управленія въ Пруссіи, какъ мы объяснили въ введеніи къ этому сочиненію, есть сословный. Мѣстныя учрежденія носятъ названіе ständische Verfassung, Kreis-Provinzialstände. Съ самой первой ступени общественной организаціи мѣстные жители распредѣляются на три разряда: Gutsherren — землевладѣльцы, Bürger — городскіе жители, Bauern — крестьяне, и это различіе проводится послѣдовательно, неуклонно черезъ весь организмъ прусской монархіи, черезъ всѣ инстанціи сельскаго и городскаго, окружнаго и областнаго управленій.

О представительствѣ народа или земства въ прусскомъ законодательствѣ до новѣйшихъ временъ не было и рѣчи. Оно вѣдало и признавало не людей, не землю, а только сословія, корпорацію, города, помѣстья, сельскія общины — Gutsherrschaft, Städte, Landgemeinden.

Поэтому для уразумѣнія этого порядка нужно прежде всего представить себѣ ясно значеніе этихъ трехъ составныхъ частей прусскаго общества, изъ которыхъ каждая имѣетъ свое историческое происхожденіе, свои особые лѣтописи и документы и каждая развивалась глубокомысленно, медленно и чинно съ послѣдовательностію, свойственной всѣмъ дѣйствіямъ германскаго народа.

Нѣмецкая сельская община называется Landgemeinde. Происхожденіе ея теряется во мракѣ среднихъ вѣковъ, и въ первобытной своей формѣ

она дѣйствительно была Gemeinde — община, основанная на общемъ поземельномъ владѣніи. Но уже со временъ реформаціи начался постепенный переходъ къ участковому землевладѣнію и въ то же время таковое же послѣдовательное подчиненіе крестьянскихъ обществъ мѣстнымъ властямъ, правительственнымъ и патримоніальнымъ.

Общины раздѣлились, какъ и у насъ въ Россіи, на вольныя и частныя. Первыя завѣдывались коронными чиновниками — Grafen, вторыя вотчинными владѣльцами Gutsherren; эти начальники совершенно перервали прямыя отношенія простаго народа съ правительствомъ и, поставленные въ видѣ посредниковъ, вскорѣ заслонили вовсе этимъ посредничествомъ власть закона, суда и государя надъ низшимъ классомъ сельскихъ обывателей.

Эта черта и составляетъ одно изъ главнѣйшихъ различій между нашимъ сельскимъ бытомъ и германскимъ: въ Россіи черныя волости, соотвѣтствующія нѣмецкой freie Gemeinde, оставались до временъ Петра I самостоятельными общественными союзами, непосредственно сносившимися съ центральными учрежденіями; помѣщичьи крестьяне, закрѣпленные за частными владѣльцами, сохранили большею частію и свое мірское самоуправленіе и подсудность общимъ царскимъ указамъ.

Въ Пруссіи все перешло къ землевладѣльцамъ; всѣ права верховной власти пріостановились на первой инстанціи; графы и вотчинники принадлежали одинаково къ сословію крупныхъ собственниковъ съ тѣмъ только различіемъ, что первые опредѣлялись отъ короны для управленія такъ называемыхъ вольныхъ общинъ, вторые завѣдывали вотчинными округами по праву владѣнія.

Порядокъ управленія опредѣлялся не законодательнымъ порядкомъ, не распоряженіемъ высшаго правительства, не царскими указами, какъ въ Россіи, или актами короля и парламента, какъ въ Англіи, а частными договорами, личными сдѣлками, мѣстными обычаями; они назывались Urbarien, Observanz, Gewohnheitsrecht; эти грамоты, большею частію насильственно установленныя, наложенныя отъ землевладѣльцевъ на сельскихъ жителей по праву сильнаго, во времена неограниченнаго самовластія феодальныхъ владыкъ и остаются понынѣ единственными легальными основаніями внутренняго сельскаго управленія въ Пруссіи *).

Такимъ образомъ, подъ вліяніемъ крупнаго землевладѣнія, полновластно управлявшаго страной, крестьянскія общины стали быстро разлагаться; общинное землевладѣніе осталось только въ видѣ общихъ выгоновъ, лѣсовъ и угодій, принадлежащихъ казнѣ, въ коихъ нѣкоторое, но весьма ограниченное право пользованія предоставлялось околь-

нымъ жителямъ, но съ условіемъ, чтобы они охраняли эти имущества отъ поврежденій и завѣдывали бы ихъ хозяйственнымъ управленіемъ.

Въ XVI столѣтіи общинамъ нанесенъ былъ роковой ударъ постановленіемъ, что всѣ крестьянскія земли, на владѣніе коихъ не предъявлены акты и документы, возвращаются въ полное распоряженіе вотчинныхъ владѣльцевъ [3]).

Этимъ подведенъ былъ окончательный итогъ историческому существованію нѣмецкой Gemeinde и въ концѣ XVIII столѣтія, онъ уже является не общественнымъ союзомъ, не житейской группой, а единственно территоріальнымъ округомъ, противополагаемымъ вотчинному, Gutsbezirk. Законъ 1821 г. о разверстаніи общественныхъ угодій (Gemeinheits-Theilungsordnung, 7 Juli 1821) окончательно отмѣнилъ всѣ виды общиннаго владѣнія. Сельская община осталась выраженіемъ крестьянскаго поселенія и нынѣ дѣйствующій законъ опредѣляетъ ее слѣдующими словами:

«Landgemeinde образуется изъ всѣхъ владѣльцевъ крестьянскихъ земель (Bäuerlicher Grundstücke), лежащихъ въ чертѣ селенія (Dorf), или въ предѣлахъ полеваго надѣла (Feldmark); крестьянской землей (Bauernland) признаются всѣ тѣ участки, на коихъ по прежнимъ узаконеніямъ лежали повинности, исправляемыя крестьянами; черта селенія (Dorffeldmark) опредѣляется дѣйствительнымъ владѣніемъ на основаніи обычаевъ и грамотъ, доселѣ существовавшихъ» [4]).

Такимъ образомъ въ Пруссіи уже въ началѣ настоящаго столѣтія послѣдовало то радикальное преобразованіе, къ коему стремятся у насъ противники общиннаго землевладѣнія, и преобразованіе это совершено въ томъ именно смыслѣ, какъ они желаютъ и провозглашаютъ въ Россіи.

Хозяйственная связь сельской общины расторгнута, административная — сохранена.

Gemeinde означаетъ только группу отдѣльныхъ смежныхъ владѣній, признаваемыхъ на основаніи древнихъ грамотъ крестьянскими землями; люди, водворенные на этихъ земляхъ, называются крестьянами (Bauern); общественной внутренней связи нѣтъ никакой, и между домохозяевами, живущими врозь — общество ихъ есть только формальное, наружное, оффиціальное, имѣющее въ виду не общія пользы и нужды, а только общія повинности, обязанности и службы.

Рядомъ съ ними, съ этими округами мелкихъ владѣльцевъ-крестьянъ возникли другія группы частныхъ землевладѣльцевъ дворянскаго происхожденія, и такъ какъ первые назывались обществами (Gemeinden), потому что были населены простолюдинами, такъ и вторыя назывались

вотчинами (Gutsherrschaften), потому что принадлежали знатнымъ родамъ; эти дворянскія имѣнія всегда были и остались особыми общественными союзами: они не вошли какъ въ Англіи въ общую связь съ прочими имуществами по церковному, земскому и мировому управленіямъ, но строго и безусловно отдѣлились въ особый разрядъ, не имѣвшій ничего общаго съ сельскими общинами; люди, водворенные въ чертѣ этихъ вотчинъ, считались подданными (Unterthanen) землевладѣльца; они были подвластны вотчиннику (Gutsherrn) не только въ аграрныхъ своихъ отношеніяхъ, не только въ работѣ и повинностяхъ, но и во всѣхъ административныхъ и общественныхъ дѣлахъ, въ судѣ и расправѣ, въ церковномъ, учебномъ управленіи; подданство ихъ было двойное, двустепенное: въ первой инстанціи они подлежали владѣльцу, во второй государю, обоимъ безусловно, какъ двуличной верховной власти. Изъ этого основнаго понятія о подданствѣ (Unterthänigkeit) людей, водворенныхъ на вотчинахъ земскихъ нѣмецкихъ дворянъ, образовался второй элементъ германской общественной организаціи Gutsherrschaft — вотчинное право.

Оно по нѣкоторымъ признакамъ рѣзко отличается отъ нашего крѣпостнаго права — Leibeigenschaft. Подданные вотчинныхъ имѣній не были собственно прикрѣплены къ мѣсту ихъ жительства и къ лицу владѣльца, они владѣли землей не на правахъ обязательнаго пользованія, а на полномъ правѣ собственности; по крайней мѣрѣ въ предѣлахъ вотчиннаго округа (Gutsbezirk) рядомъ съ фермерами и оброчниками, снимавшими помѣщичьи земли, жили и такъ называемые вольные люди на собственныхъ своихъ земляхъ. Они пользовались по буквѣ закона и правомъ вольнаго перехода отъ одного владѣльца къ другому, и правомъ распоряжаться своими недвижимыми имуществами, но эти номинальныя права были по существу отмѣнены полновластной опекой, предоставленной владѣльцу надъ всѣми вольными жителями его вотчины; такъ напримѣръ, переходъ зависѣлъ отъ разрѣшенія владѣльца и самое право владѣнія собственными землями было подчинено такимъ строгимъ условіямъ, что вотчинникъ могъ отобрать землю отъ своего подданнаго, какъ скоро онъ оказывался нерадивымъ къ хозяйству или неспособнымъ къ полевымъ работамъ.

Такимъ образомъ, благородное и дальновидное нѣмецкое рыцарство успѣло провести весьма тонкое различіе между грубымъ правомъ крѣпостной зависимости (Leibeigenschaft) и мягкимъ понятіемъ о подданствѣ (Unterthänigkeit), и когда пришло время уступокъ, великодушно пожертвовало первымъ, чтобы спасти послѣднее; въ сущности этимъ патріотиче-

скимъ пожертвованіемъ оно не измѣнило своего соціальнаго положенія; всѣ тѣ права, которыя были нѣкогда приписаны крѣпостному владѣльцу по праву сильнаго, были перенесены или переписаны на имя вотчинника по силѣ закона; денежныя и рабочія повинности были выкуплены; право суда, расправы и даже хозяйственнаго управленія осталось всецѣло въ рукахъ дворянъ и простиралось на всѣхъ сельскихъ обывателей, водворенныхъ не только на ихъ земляхъ, но и на всѣхъ земельныхъ угодьяхъ, приписанныхъ по древнимъ грамотамъ къ его вотчинному округу.

Изъ этого видно, что въ Пруссіи сословное разъединеніе имѣетъ глубокое историческое значеніе; оно выросло изъ нѣдръ самой нѣмецкой земли и наложило свою печать на все поземельное владѣніе.

Dorfmark и Gutsfeldmark, Bauernland и Rittergut, Gemeinde и Gutsherrschaft были сопоставлены во всей Пруссіи, какъ два противоположные вида общественной организаціи, какъ два разряда имуществъ, изъ коихъ вытекаетъ различіе людей, на нихъ обитающихъ, и противоположность ихъ была дѣйствительная, полная, коренная и непримиримая.

Вотчина (Gutsfeldmark) означаетъ не помѣстье, не имѣніе, въ смыслѣ частнаго владѣнія одного лица, а территоріальный округъ, въ чертѣ коего крупный владѣлецъ дворянскаго имѣнія имѣетъ право суда и расправы не только надъ оброчными содержателями своей земли, но и надъ другими владѣльцами собственныхъ своихъ участковъ, если эти участки лежатъ въ чертѣ вотчиннаго округа. Люди вольные и крестьяне-собственники могли быть въ то же время подданными частнаго землевладѣльца и это подданство (Unterthänigkeit) ставило ихъ во всѣхъ аграрныхъ и общественныхъ отношеніяхъ въ полную зависимость отъ Gutsherrn. Положеніе это еще болѣе усложнялось тѣмъ, что вольныя общины не отдѣлялись межами отъ вотчинъ и что въ одномъ и томъ же селеніи были дворы, приписанные къ Landgemeinde и полевые участки, принадлежащіе къ Herrschaft, такъ что антагонизмъ сословій развивался въ тѣсной средѣ черезполоснаго землевладѣнія.

Въ исходѣ XVIII столѣтія положеніе это сдѣлалось невыносимымъ и 1-го іюня 1794 г. Пруссія открыла эру реформъ изданіемъ сельскаго устава (Allgemeines Landrecht). Съ тѣхъ поръ послѣдовательными узаконеніями 1806, 1807 и 1812 годовъ уничтожено было крѣпостное право Leibeigenschaft, но вотчинное Gutsherrschaft понынѣ существуетъ въ полномъ видѣ средневѣковыхъ преданій.

Главныя черты настоящаго общественнаго устройства слѣдующія:

Вотчинныя права были временно отмѣнены закономъ 11 мая 1850 г., но такъ какъ этотъ законъ обѣщалъ общій пересмотръ мѣстныхъ

уставовъ, то черезъ 3 года, а именно 14 мая 1853 г. реакціонерной партіи удалось провести новую мѣру, по коей впредь до пересмотра и изданія положенія о мѣстномъ управленіи, всѣ прежніе порядки суда и расправы возстановлены въ полной силѣ.

Вслѣдствіе этого по настоящее время сельское населеніе остается при прежней своей организаціи, подраздѣляясь на вольныя общины и вотчины.

Составъ первыхъ, какъ выше объяснено, опредѣляется древними договорами и обычаями, но можетъ быть измѣненъ по распоряженію мѣстнаго начальства (ландрата и президента провинціи), помимо согласія самихъ жителей.

Право голоса на общественныхъ сходкахъ опредѣляется тѣмъ же обычнымъ правомъ и частными уставами; законодательство общихъ указаній и правилъ не даетъ; въ случаѣ, если общество пожелаетъ исправить или измѣнить свой уставъ — Ortsverfassung, то обязано представить проэктъ чрезъ губернское начальство (Regierung) на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ. Общимъ правиломъ полагается, что всѣмъ членамъ общества (Gemeindeberechtigte) принадлежитъ на сходкѣ по одному голосу; множественные голоса допускаются не иначе, какъ по особымъ постановленіямъ и въ видѣ исключенія. Въ Вестфаліи владѣтель имѣнія, обложеннаго по поземельному налогу выше 75 талер., имѣетъ нѣсколько голосовъ пропорціонально доходности имѣнія; наконецъ въ нѣкоторыхъ Gemeinden введено голосованіе по классамъ, такъ что податные обыватели, по размѣру податнаго оклада, имѣютъ или одинъ полный голосъ, или дробный $\frac{1}{8}$, $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{6}$ голоса.

Права общественныхъ сходокъ (Gemeindeversammlung) относятся: a) къ обсужденію своихъ пользъ и нуждъ и b) къ управленію общественнымъ имуществомъ; но въ томъ и другомъ предметѣ, администрація, то есть Landrath и Regierung остаются высшими судьями законности дѣйствій обществъ. Судебному разбирательству общественныя дѣла не подлежатъ. Только въ случаѣ обвиненія сельскаго начальства (Gemeindevorstand) дозволяется переносить дѣло на судебное разсмотрѣніе.

Сельское начальство (Gemeindevorstand) состоитъ изъ старшины (Schulze) и двухъ его помощниковъ (Schöppen).

Порядокъ опредѣленія въ эти должности различенъ: a) въ нѣкоторыхъ обществахъ, но только въ тѣхъ, гдѣ это именно выговорено въ мѣстномъ уставѣ, сельскіе начальники избираются сходомъ (Gemeindeversammlung), b) въ другихъ должность старшины закрѣплена за извѣстнымъ участкомъ земли, и владѣлецъ этого участка (Schulzengut) исправляетъ службу во

;е время, пока имъ владѣетъ и передаетъ свое старшинство вмѣстѣ съ ерёдачей имѣнія, c) въ третьихъ, старшина опредѣляется вотчиннымъ ачальствомъ (gutsherrliche Obrigkeit) по представленію сельскаго схода. тотъ послѣдній порядокъ составляетъ общее правило, прочіе только сключенія.

Во всѣхъ случаяхъ утвержденіе въ должности подлежитъ ландрату ли губернскому начальству.

Въ хозяйственномъ своемъ управленіи нѣмецкая Gemeinde строго одчиняется съ одной стороны администраціи, съ другой вотчинному ачальству; она не можетъ пріобрѣтать общественнаго имущества безъ гласія ландрата въ вольныхъ общинахъ, или владѣльца въ вотчинахъ; не имѣетъ даже права снимать въ аренду постороннія земли безъ твержденія тѣхъ же начальствъ; по управленію лѣсными общественными дачами общинамъ предписывается порядокъ эксплуатаціи и запреается безъ разрѣшенія начальства расчистка лѣса и превращеніе лѣсыхъ участковъ въ другія угодья; всякое отступленіе отъ хозяйственго плана, утвержденнаго начальствомъ для обработки полей, строжайше прещается; наконецъ относительно смѣтъ и раскладокъ внутри обществъ, ландрату предоставляется право требовать ихъ составленія и едъявленія, и въ случаѣ, еслибы общество отказалось отъ исполненія язательной повинности, ландрату или губернскому начальству (въ эстфаліи) поручается составить дополнительную смѣту, произвести складку и взимать сборъ.

Изъ этого очерка общественныхъ учрежденій въ Пруссіи мы видимъ, о они имѣютъ весьма шаткую самостоятельность и еще слабѣйшую язь; общіе интересы между членами общинъ состоятъ только въ польваніи общественными угодьями, выгонами и лѣсами. Но и въ этомъ гношеніи права мѣстныхъ жителей со всѣхъ сторонъ обрѣзаны и гѣснены такъ, что въ сущности эти общественныя имущества должны ыть признаны скорѣе государственными, управленіе коихъ поручено льскимъ начальникамъ для сокращенія расходовъ на управленіе и обезеченіе исправнаго поступленія доходовъ. Только еще въ нѣкоторыхъ ѣстностяхъ и въ видѣ исключенія сохранилось право общаго выгона, акъ послѣднее преданіе первобытнаго общиннаго владѣнія.

Но въ то же время, какъ отмѣнялись эти древнія формы крестьянкаго общиннаго быта, какъ несовмѣстныя съ требованіями новѣйшей ельско-хозяйственной культуры, частное землевладѣніе умѣло оберечь ебя отъ преобразованія своихъ не менѣе обветшалыхъ и несообразныхъ юрмъ владѣнія, и пожертвовавъ крѣпостными правами, успѣло спасти

патримоніальныя преимущества и весь прежній складъ своего благороднаго помѣстнаго права, Gutsherrschaft, Gutsherrlichkeit. Dominium есть остатокъ прежней помѣщичьей власти, вторая ея половина, сохранившаяся доселѣ въ Пруссіи послѣ отмѣны первой въ 1807 г. Она происходитъ изъ прежнихъ правъ суда и расправы надъ подданными (Unterthanen) и приписывается всѣмъ тѣмъ имѣніямъ дворянскимъ (Rittergüter), которыя въ прежнія времена ими пользовались и имѣли подданныхъ; кругъ вѣдомства вотчины не ограничивается имѣніемъ, принадлежащимъ вотчинному владѣльцу, ни людьми, водворенными на его землѣ; онъ распространяется и на вольныхъ людей, живущихъ на собственныхъ земляхъ его вотчиннаго округа, Gutsbezirk. Чѣмъ опредѣляются границы этихъ округовъ, это остается въ юридическомъ смыслѣ неизвѣстно и вѣроятно должно быть объяснено древними актами владѣнія. Но въ настоящемъ положеніи вещей понятіе объ имѣніи Gut независимо отъ вотчины — Gutsbezirk; вотчинникъ, прикупая земли, не присоединяетъ ихъ къ вотчинному своему округу — и на оборотъ, округъ его можетъ заключать въ себѣ и земли, ему непринадлежащія [s]).

Такимъ образомъ эти патримоніальные округа имѣютъ такое же общественное значеніе, какъ и вольныя общины.

Вотчинникъ представляетъ въ своемъ лицѣ не только сельское начальство, но и все сельское общество, къ его округу принадлежащее; его голосъ и согласіе требуется не только для надзора за порядкомъ, но и для всѣхъ дѣлъ внутренняго, даже хозяйственнаго управленія, наконецъ въ полицейскомъ отношеніи онъ сравнивается по своимъ правамъ не съ сельскимъ старшиной, или съ полицейскими служителями, но съ коренымъ полицейскимъ чиновникомъ и общимъ правиломъ полагается: a) что въ вотчинныхъ имѣніяхъ полиція принадлежитъ вотчиннику; b) въ волостныхъ общинахъ чиновнику, назначаемому отъ правительства.

Общинное начальство — Schulze и Schöppen напротивъ признаются не полицейскими чиновниками, а полицейскими служителями, то есть исполнительными агентами чиновниковъ и вотчинниковъ.

Изъ этого видно, что патримоніальный принципъ въ Пруссіи вовсе поглощаетъ общественный, и въ большей части областей вольная община составляетъ весьма рѣдкое исключеніе; во всѣхъ восточныхъ провинціяхъ (die sechs östlichen Provinzen), составляющихъ коренную Пруссію, судъ, расправа и вся мѣстная полиція находятся въ рукахъ дворянства подъ строжайшимъ контролемъ администраціи.

Въ городскихъ обществахъ самоуправленіе нѣсколько самостоятельнѣе.

Въ избирательныхъ собраніяхъ участвуютъ съ правомъ голоса всѣ обыватели, платящіе 4 талера прямыхъ налоговъ, что соотвѣтствуетъ чистому доходу отъ 200 до 300 талеровъ. Они избираютъ городскихъ депутатовъ (Stadtverordnete), а сіи послѣдніе магистратъ, состоящій изъ бургомистра и ратмановъ. Собранію городскихъ депутатовъ (Stadtverordneten-Versammlung) приписаны очень широкія права, хозяйственное управленіе городскимъ имуществомъ, составленіе смѣтъ и раскладокъ, заключеніе займовъ, введеніе нѣкоторыхъ повинностей. Магистрату принадлежитъ и мѣстная полицейская власть во всѣхъ городахъ, гдѣ *она* особыми узаконеніями не изъята изъ его предметовъ вѣдомства.

Но точно такъ, какъ и въ сельскомъ общественномъ управленіи, администрація имѣетъ надъ магистратами неограниченное право надзора (Oberaufsicht) и право утвержденія (Genehmigung). Правительство распространяется на всѣ постановленія и мѣропріятія городскихъ собраній и властей.

Вторую высшую инстанцію мѣстнаго управленія въ Пруссіи составляютъ окружныя собранія — Kreisstände, соотвѣтствующія нашимъ земскимъ собраніямъ, и окружные начальники — Landräthe.

Провинціальныя собранія — Provinzialstände едва ли могутъ быть причислены къ земскимъ учрежденіямъ, потому что они имѣютъ болѣе характеръ политическихъ представительныхъ собраній, хотя впрочемъ и въ томъ и въ другомъ отношеніи значеніе ихъ очень слабо.

Въ окружныхъ земскихъ собраніяхъ, Kreisstände, сословная организація, которую мы описали въ общественныхъ учрежденіяхъ, получила высшее и полнѣйшее свое выраженіе. Члены собранія раздѣляются на 3 Stände, въ нѣкоторыхъ областяхъ на 4. Первый Stand дворянство, Ritterschaft, второй города, Städte, третій сельскія общины—Landgemeinden. Въ нѣкоторыхъ областяхъ признается еще четвертое сословіе, Standesherren, состоящее изъ знатнѣйшихъ родовъ нѣкогда владѣтельныхъ, нынѣ медіатизированныхъ принцовъ.

Standesherren пользуются именнымъ голосомъ въ окружныхъ и провинціальныхъ собраніяхъ, переходящимъ отъ отца къ сыну по праву первородства.

Дворяне Rittergutsbesitzer имѣютъ голосъ по праву владѣнія (Virilstimme) и всякое лицо, какаго бы рожденія оно не было получаетъ право участія въ земскомъ представительствѣ, какъ скоро пріобрѣтаетъ дворянское имѣніе извѣстнаго размѣра.

Города и сельскія общины избираютъ депутатовъ, первые въ числѣ, опредѣленномъ по мѣстнымъ уставамъ и городскимъ положеніямъ, вто-

рые по 3 депутата отъ каждаго округа, сколько бы ни было въ немъ крестьянскихъ обществъ.

Общее число депутатовъ во всѣхъ 322 Kreise прусской монархіи 5,968; изъ нихъ отъ дворянства 4,810; отъ прочихъ сословій 1,158. На $4\frac{1}{2}$ дворянъ приходится по 1 голосу отъ другихъ сословій; это называется въ Пруссіи сословнымъ представительствомъ — Ständeverfassung, и эти-то собранія признаются органами мѣстнаго самоуправленія. Постановленія ихъ обязательны для всего округа; они ходатайствуютъ о нуждахъ и пользахъ всѣхъ сословій и пользуются даже по новѣйшимъ узаконеніямъ правомъ облагать всѣхъ обывателей округа повинностями, ими устанавливаемыми съ утвержденіемъ правительства.

Наконецъ, самое существенное право окружныхъ собраній есть представленіе кандидатовъ въ должность ландрата, и это избраніе составляетъ, можно сказать, главную связь между помѣстнымъ дворянствомъ и прусскимъ Beamtenthum, то есть администраціей.

Пруссія раздѣляется на 8 областей (Provinzen), 25 губерній (Bezirken) и 322 округа или уѣзда (Kreise); начальникъ Kreis'а есть ландратъ и потому эти округа также называются landräthliche Kreise; первоначально, при составленіи проэкта о внутреннемъ управленіи, Kreise, повидимому, предназначались исключительно для земскаго управленія и должны были служить связью между сельскими обществами, городами и частными землевладѣльцами, какъ высшая и общая инстанція мѣстнаго управленія. Но это назначеніе никогда не было достигнуто; вмѣсто представителей обществъ окружныя собранія превратились въ представителей дворянскихъ имѣній, и вмѣсто обѣщанной самостоятельности получили только совѣщательный голосъ.

Такимъ образомъ между губерніями и губернскими начальниками (Regierungen) съ одной стороны и обществами (Gemeinden) съ другой образовалась промежуточная инстанція въ родѣ нашихъ уѣздовъ, но съ тѣмъ различіемъ, что общественные интересы въ нихъ уже не имѣютъ представителей и что администрація въ этой средѣ дѣйствуетъ чрезъ должностное лицо—ландрата, назначаемаго правительствомъ изъ мѣстныхъ дворянъ-землевладѣльцевъ.

Ландратъ по своему общественному положенію принадлежитъ къ мѣстному населенію, избирается изъ числа землевладѣльцевъ округа, долженъ имѣть извѣстный цензъ, различный по областямъ; это придаетъ ему значеніе мѣстнаго, земскаго, выборнаго начальника.

Но съ другой стороны, онъ опредѣляется правительствомъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ отъ дворянства, во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ

ідчиняется и даетъ отчетъ губернскому начальству, наблюдаетъ за дѣйвіями общественныхъ и окружныхъ собраній, утверждаетъ или пріганавливаетъ ихъ постановленія, и вообще относится къ нимъ не какъ едставитель ихъ интересовъ, но какъ посторонній начальникъ, обереющій исключительно правительственныя пользы, законъ и порядокъ.

Kreistag, Kreisdeputirte имѣютъ тоже двоякое значеніе: они считются представителями всѣхъ общественныхъ отношеній (Communalangegenheiten) и въ то же время помощниками ландрата (Amtsgehülfen des ndraths); они завѣдываютъ всѣми общественными дѣлами безъ вѣдома спроса обществъ (ohne Rücksprache mit den Communen), но въ свою іередь обязаны исполнять всѣ порученія ландрата, какія онъ заблагоізсудитъ имъ дать.

Это іерархическое подчиненіе обществъ и городовъ окружному собраю Kreistag, составленному почти исключительно изъ депутатовъ отъ млевладѣльцевъ, этихъ послѣднихъ ландрату, избранному изъ ихъ еды, и наконецъ самого ландрата коронному губернскому начальству legierung) и составляетъ главное, отличительное свойство прусскаго ѣстнаго управленія.

Оно возникло изъ противодѣйствія двухъ равныхъ силъ: аристоатическихъ стремленій землевладѣльческаго класса и централизаціи, еслѣдуемой правительствомъ — первая успѣла провести свой принцпъ на столько, что номинальное наружное представительство общихъ тересовъ осталось за однимъ дворянствомъ, что всѣ прочія сословія ыли вытѣснены изъ земскихъ окружныхъ собраній и допущены въ проинціальныя въ такомъ меньшинствѣ, что сдѣлались безгласными свителями совѣщаній благородныхъ рыцарей. Но далѣе аристократическій ементъ не проникъ; онъ остановился на почетномъ правѣ, предостаенномъ землевладѣльцамъ, засѣдать отдѣльно отъ прочихъ сословій въ составѣ особаго чина Stand — въ большинствѣ, подавляющемъ госа низшихъ классовъ, и на правѣ представлять кандидатовъ въ долюсть окружныхъ начальниковъ — ландратовъ и этими почетными авами, повидимому, удовлетворился. Затѣмъ самое дѣло, то есть упраеніе взято было въ руки коронными чиновниками (Beamten), и выборій ландратъ превратился въ послушное орудіе администраціи; честь ла соблюдена, рыцари были спасены отъ унизительнаго непосредственго соприкосновенія съ чиновникомъ и между собой и начальствомъ поавили посредника, хотя и назначаемаго отъ короны, но избираемаго ь ихъ среды. Болѣе они сдѣлать не могли, или не успѣли; этого поэдника они не могли сдѣлать самостоятельнымъ, потому что на нихъ

тяготѣлъ гнетъ властолюбивой бюрократіи, и не успѣли сдѣлать самихъ себя независимыми, потому что порвали всѣ связи съ народомъ.

Единственный, окончательный результатъ, достигнутый этой общественной организацiей, было подавленіе сельскихъ обществъ, номинальное торжество дворянства и дѣйствительное владычество бюрократіи.

Но это описаніе не было бы ни полно, ни вѣрно, если бы мы остановились на этомъ моментѣ и не упомянули о дружныхъ усиліяхъ всѣхъ лучшихъ общественныхъ дѣятелей Пруссіи къ прекращенію такого ненормальнаго положенія и къ возстановленію правильнаго организма во внутреннемъ управленіи страны.

Всѣ современные публицисты и государственные люди Пруссіи согласны въ томъ, что настоящіе порядки не могутъ быть долѣе удержаны, что многіе изъ нихъ, какъ-то, патримоніальная юрисдикція, уже потеряли всякое значеніе, и споръ между ними идетъ собственно только о томъ, слѣдуетъ ли вовсе отмѣнить всю систему мѣстнаго самоуправленія, какъ механизмъ двойной и излишній при введенномъ народномъ представительствѣ, или же исправить и дополнить нынѣшнія общественныя и земскія учрежденія по указаніямъ опытовъ и примѣровъ другихъ странъ.

Вопросы эти въ Пруссіи стоятъ на первой очереди и главные предметы изслѣдованій и преній суть слѣдующіе:

Во первыхъ, указываютъ на несообразное распредѣленіе сельскаго населенія и выставляютъ слѣдующія цифры: въ 6 восточныхъ областяхъ числится въ настоящее время a) сельскихъ обществъ 26,879 — изъ коихъ болѣе 25%, а именно 7,417 имѣютъ жителей менѣе 100 душъ обоего пола (50 ревизскихъ), и только 549 обществъ достигаютъ 1,000 душъ обоего пола (500 ревизскихъ); b) дворянскихъ имѣній считается 11,714, изъ нихъ 7,884 пользуются вотчинными правами (Gutsherrlichkeit).

Малолюдность сельскихъ обществъ лишаетъ ихъ всякой самостоятельности и дѣлаетъ ихъ вовсе неспособными къ избранію изъ своей среды должностныхъ лицъ и вообще къ исправному отбыванію службъ и повинностей. Для усиленія ихъ состава предполагается слить эти мелкія общества — Landgemeinden въ крупныя волости Gesammtgemeinden, по примѣру новыхъ округовъ unions, введенныхъ въ Англіи; въ этомъ предположеніи сходятся какъ проэктъ, представленный правительствомъ въ 1860 г., такъ и представленія либеральной партіи прусскаго парламента, заявляемыя почти ежегодно въ каждой сессіи.

Второй вопросъ есть порядокъ избранія гласныхъ въ окружныя со-

бранія Deputirten des Kreistags. Какъ выше сказано, окружныя собранія, соотвѣтствующія въ Пруссіи нашимъ земскимъ уѣзднымъ, составляются: a) изъ всѣхъ владѣльцевъ рыцарскихъ имѣній, пользующихся голосомъ по праву Virilstimme; b) изъ гласныхъ отъ городовъ по выбору отъ 1 до 3 отъ каждаго города; и c) изъ представителей сельскихъ общинъ, коихъ назначается по каждому уѣзду (Kreise) не болѣе трехъ отъ всѣхъ обществъ вмѣстѣ.

Въ 1860 г. министръ графъ Шверинъ представилъ слѣдующую таблицу общаго числа гласныхъ въ 322 собраніяхъ восточной Пруссіи.

Гласныхъ дворянъ было	4,810
Депутатовъ отъ городовъ	523
Депутатовъ отъ сельскихъ обществъ	635
Всего	5,968

Это многозначительное заявленіе кажется рѣшило участь земскихъ учрежденій въ Пруссіи, и съ того времени самые ярые поборники старыхъ порядковъ убѣдились въ невозможности защищать столь ненормальное положеніе вещей.

Но охранительная партія еще продолжаетъ борьбу на нѣкоторыхъ пунктахъ, отстаиваемыхъ ею съ отчаяннымъ упорствомъ: ей особенно дорого такъ называемое право голоса по владѣнію (Virilstimme), приписанное всякому рыцарскому имѣнію Rittergut; здѣсь надо замѣтить, что право вотчиннаго суда (Gutsherrlichkeit) независимо отъ права земскаго представительства; первое теряется, какъ скоро имѣніе по раздѣлу или продажѣ распадается на участки ниже извѣстной нормы (около 1,000 тал. дохода); но второе во всякомъ случаѣ остается неотъемлемою принадлежностію имѣнія, пользующагося правами рыцарства Ritterschaft. Таковыя имѣнія называются zur Kreisständeschaft berechtigte Güter; ихъ считалось въ 1860 г. 11,714, между тѣмъ какъ въ тѣхъ же шести обществахъ насчитывалось около 1,800—1,900 частныхъ владѣній, превышающихъ по своей доходности нормальный доходъ рыцарскихъ помѣстій и не пользовавшихся правомъ голоса.

Новѣйшія реформы, предложенныя съ двухъ сторонъ отъ правительства и отъ либеральной партіи прусскихъ палатъ, сходятся въ томъ отношеніи, что предлагаютъ отмѣнить исключительное право рыцарскихъ имѣній на земское представительство, и слить всѣхъ землевладѣльцевъ въ одинъ общій избирательный съѣздъ для выбора депутатовъ въ Kreistag; но споръ еще продолжается о томъ, будутъ ли допущены къ праву выбора всѣ землевладѣльцы, или образованы особые съѣзды крупныхъ

помѣщиковъ (Wahlverband der grossen Grundbesitzer): въ послѣднемъ случаѣ предполагается отдѣлить въ особый съѣздъ всѣ тѣ имѣнія, доходность коихъ превышаетъ 1000 талеровъ или пространство 1000 моргеновъ (250 дес.) и всѣхъ прочихъ владѣльцевъ оставить въ съѣздѣ сельскихъ обществъ, въ коемъ они и доселѣ числились; преобразованіе состояло бы только въ томъ, что крупные собственники уже не пользовались бы болѣе самостоятельнымъ голосомъ (Virilstimme) въ собраніи по праву владѣнія, и считались бы только выборщиками.

Другой спорный вопросъ есть распредѣленіе общаго числа гласныхъ между сословіями Stände: реакціонерная партія предлагаетъ ограничить всю реформу тѣмъ, чтобы предоставить сельскимъ обществамъ выборъ 6 гласныхъ въ каждое окружное собраніе, вмѣсто нынѣ отъ нихъ высылаемыхъ 3. Правительство внесло въ 1860 году проэктъ, по коему пропорція гласныхъ отъ землевладѣльцевъ къ гласнымъ отъ сельскихъ обществъ установляется по размѣру, то есть числу моргеновъ землевладѣнія. Наконецъ коммиссія палаты 1863 г. предложила расчитать эту пропорцію по каждому уѣзду особо по общей суммѣ поземельнаго сбора (Grundsteuer), платимаго частными землевладѣльцами и сельскими обществами.

Число выборщиковъ отъ сельскихъ обществъ предназначается по одному отъ 500 моргеновъ (125 дес.) владѣнія, въ городахъ по одному отъ 250 жителей.

Пренія по этимъ многосложнымъ проэктамъ, отложенныя по случаю войны 1861 г., еще не пришли къ заключенію: но изъ слѣдующей таблицы видно, какая радикальная реформа ожидаетъ прусское юнкерство, если послѣдній проэктъ будетъ принятъ, въ чемъ едва ли оно само еще сомнѣвается.

По нынѣ дѣйствующимъ узаконеніямъ гласныхъ дворянъ считается	4810
гласныхъ отъ сельскихъ обществъ	635
По проэкту министра графа Шверина 1860 года предполагается гласныхъ дворянъ	1458
гласныхъ отъ обществъ по 6 на каждый уѣздъ	1932

Наконецъ по проэкту коммиссіи, на основаніи поземельнаго сбора число дворянъ уменьшится до 1030; гласныхъ отъ сельскихъ обществъ по примѣрному расчету должно быть вдвое. Въ виду этой радикальной мѣры, угрожающей прусскому юнкерству потерей всего вліянія, охранительная партія умѣрила свои притязанія и отстаиваетъ только, какъ послѣдній якорь своего спасенія, скромное право имѣть въ Kreistag-ѣ во

всякомъ случаѣ не менѣе половины всѣхъ голосовъ; прогрессисты (die Fortschrittspartei) даютъ имъ только $\frac{1}{3}$ или $\frac{1}{4}$.

Ко всѣмъ этимъ спорнымъ вопросамъ присоединяется еще въ новѣйшее время, въ 1863 г., новый проэктъ, предложенный нѣкоторыми депутатами о преобразованіи должности ландрата. Выше мы старались объяснить, что должность эта составляетъ главную связь между прусскимъ рыцарствомъ и администраціей: предлагаемые отъ землевладѣльцевъ и утверждаемые правительствомъ ландраты составляютъ въ Пруссіи такую же всевѣдающую власть, какъ мировые судьи въ Англіи. Но хотя порядокъ опредѣленія въ эти обѣ должности въ Пруссіи и Англіи одинаковый, по существу своему онѣ глубоко различаются: англійскіе мировые судьи отъ администраціи независимы, ландраты ей безусловно подчинены. Первые не считаются ни начальниками мѣстныхъ учрежденій, ни агентами центральныхъ властей, а только посредниками, надзирающими отъ имени верховной власти за порядкомъ, спокойствіемъ, безопасностію—за гражданскимъ миромъ (Justice of the peace). Вторые, прусскіе ландраты, хотя и исходятъ изъ того же общественнаго круга, какъ и англійскіе судьи, со дня своего назначенія теряютъ вовсе земское свое значеніе и превращаются всецѣло въ чиновниковъ, подсудныхъ правительственнымъ властямъ, губернскимъ правленіямъ (Regierungen) и областнымъ начальникамъ (Ober-Präsidenten).

По мѣрѣ того, какъ выясняются правильныя понятія о земской организаціи, настоящее положеніе ландратовъ оказывается также невозможнымъ; право представлять кандидатовъ отъ однихъ землевладѣльцевъ само собой отмѣняется, какъ скоро большинство голосовъ въ земскихъ окружныхъ собраніяхъ переходитъ къ прочимъ сословіямъ. Къ кому перейдетъ это право: къ земскимъ ли собраніямъ въ этомъ новомъ ихъ составѣ, гдѣ дворянство будетъ имѣтъ не болѣе $\frac{1}{2}$ или можетъ быть $\frac{1}{3}$ и $\frac{1}{4}$ голосовъ, или будетъ вовсе отмѣнено и предоставлено непосредственному усмотрѣнію правительства? Останутся ли ландраты предсѣдателями собраній, какъ они нынѣ состоятъ, или будутъ переименованы въ члены, съ правомъ голоса или безъ голоса? Будутъ ли они и впредь подчинены губернскимъ властямъ, или подсудны общимъ судебнымъ установленіямъ?

Всѣ эти вопросы нынѣ въ Пруссіи предложены, разсматриваются и обсуждаются всесторонне, съ послѣдовательностію, осмотрительностію и глубокомысліемъ, свойственными всѣмъ начинаніямъ германскихъ народовъ, и всѣ они стоятъ на первой очереди ожидаемыхъ преобразованій. На нихъ и преимущественно на вопросѣ о ландратахъ произойдетъ

вѣроятно окончательный и роковой бой между приверженцами демократическаго самоуправленія и защитниками сословно-приказной централизаціи, нынѣ существующей подъ именемъ Ständische Verfassung. Политическій смыслъ въ современной Пруссіи уже довольно развитъ, чтобы уразумѣть, что существо народныхъ вольностей и правъ заключается не столько въ формахъ центральнаго правленія и представительства, сколько въ самостоятельности мѣстнаго управленія.

Можно утвердительно сказать, что будущность прусской монархіи, развитіе ея въ смыслѣ англійскаго самоуправленія или французской централизаціи прямо зависитъ отъ того положенія, какое будетъ дано всевѣдающему и вездѣсущему органу мѣстнаго прусскаго управленія — ландрату. Останется ли онъ, какъ былъ доселѣ, агентомъ правительства и кандидатомъ дворянства, или превратится, какъ желаютъ и ожидаютъ, въ представителя земскихъ сословій, въ выборное и независимое должностное лицо?

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Прусское королевство въ отношеніи общественныхъ и земскихъ учрежденій раздѣляется на двѣ, очень рѣзко различающіяся части: западную (Вестфалія и Прирейнская Область) и восточную (всѣ прочіе провинціи).

Въ первой подъ вліяніемъ французскаго законодательства, введеннаго въ началѣ настоящаго столѣтія, и впослѣдствіи отмѣненнаго, сословная разрозненность нѣсколько сгладилась; въ коренной Пруссіи она удержалась въ болѣе грубыхъ чертахъ. Такъ напримѣръ, въ первой патримоніальное право (Gutsherrlichkeit) распространяется только на округи вотчинныхъ имѣній (Gutsbezirk) и рядомъ съ ними существуютъ вольныя общины (Landgemeinde), независимыя отъ вотчинниковъ; во второй вольныя общины составляютъ только исключеніе и по общему правилу сельскія общества всѣ приписаны къ вотчинной полиціи сосѣднихъ имѣній.

Въ провинціальныхъ собраніяхъ (Provinziallandtage) двухъ западныхъ областей каждое сословіе имѣетъ равное число голосовъ — въ восточныхъ крестьяне имѣютъ всего 79 голосовъ противъ 176 дворянскихъ и 139 городскихъ. Самыя основанія ихъ управленія различны: въ западныхъ уставы и положенія (Gemeindeordnungen), изданныя законо-

дательнымъ порядкомъ, въ восточныхъ грамоты, договоры (Urbarien), заключенные частнымъ образомъ и восходящіе до самыхъ отдаленныхъ временъ.

Чтобы представить полную и ясную картину германскаго общественнаго быта, мы должны были придерживаться учрежденій Восточныхъ областей, какъ типу болѣе своеобразному, къ коему приближаются, или стремятся приблизиться землевладѣльцы нѣмецкаго происхожденія и другихъ странъ, признавая эти порядки лучшимъ и полнѣйшимъ осуществленіемъ своихъ сословныхъ интересовъ.

---

[2]) Urbarien, Observanz. Германская общественная организація отличается отъ всѣхъ другихъ тѣмъ, что основано на частномъ правѣ, а не на публичномъ. До исхода XVIII столѣтія и изданія Allgemeines Landrecht никакого общаго законоположенія о сельскомъ общинномъ устройствѣ не существовало, и самый этотъ уставъ узаконилъ только общіе порядки, внутреннее же управленіе и въ особенности раскладка и образъ исполненія повинностей остались на прежнихъ основаніяхъ, то есть на основаніи частныхъ договоровъ, инвентарій (Urbarien) и обычаевъ (Observanz).

Urbarien называлась грамота, установляющая отношенія между вотчинникомъ и его подданнымъ, и въ то же время опредѣлявшая внутреннее управленіе сельскаго общества. Въ 1784 году онѣ были пересмотрѣны особыми коммиссіями, дѣйствія коихъ продолжались до 1809 года.

Пересмотръ этотъ не имѣлъ въ виду преобразованія или регулированія повинностей, но единственно приведеніе въ извѣстность существовавшихъ дотолѣ отношеній. Впослѣдствіи, когда помѣщичьи права были отмѣнены, тѣ же грамоты остались обязательными во всѣхъ прочихъ отношеніяхъ, кромѣ отмѣненныхъ крѣпостныхъ, и Urbarien сохранили свою силу.

Observanz означаетъ такіе порядки, которые по обычаю распространяются на цѣлый округъ или группу нѣсколькихъ обществъ.

Этими двумя частными, до крайности разнообразными положеніями и опредѣляется въ Пруссіи внутренняя раскладка общественныхъ и земскихъ повинностей, которая поэтому не представляетъ никакой общей органической связи и не можетъ быть описана въ общихъ чертахъ.

---

[3]) Отмѣна общиннаго землевладѣнія послѣдовала въ Пруссіи вслѣдствіе закона о разверстаніи Gemeinheitstheilung und Servituts-Ablösungen-Ordnung vom 7. Juni 1821.

Право разверстанія простирается на всякаго рода общія угодья, какъ-то: пашни, луга, лѣса, выгоны и всякое право пользованія и въѣзда въ чужое имущество. Искъ о разверстаніи вчиняется каждымъ соучастникомъ въ общемъ владѣніи, но относительно пахатныхъ земель дополнительнымъ закономъ 28 іюля 1828 г. установлено, что разверстаніе производится не иначе, какъ по заявленіи о томъ требованія не менѣе, какъ отъ $\frac{1}{4}$ части всѣхъ общинныхъ владѣльцевъ.

Владѣльцамъ общинныхъ имуществъ полагается отводить особые участки; но вмѣстѣ съ тѣмъ дѣлается общая нормальная оцѣнка разныхъ угодій и въ случаѣ если общинникъ не согласенъ принять особый участокъ въ натурѣ, то ему присуждается денежное вознагражденіе, соотвѣтствующее нормальной, средней цѣнности, отводимой ему земли.

---

[1]) Bauernland, Rittergut. Въ этихъ двухъ словахъ заключается весь смыслъ настоящаго сословнаго быта Германіи и смыслъ довольно глубокій. Первобытная форма сословій была чисто личная, природная; человѣкъ, рожденный въ крестьянствѣ, не могъ владѣть дворянскимъ имѣніемъ, и на оборотъ, дворянское имѣніе не могло перейти во владѣніе лица неблагороднаго происхожденія. Родъ, личность, состояніе, таковы были первобытныя условія всѣхъ имущественныхъ правъ. Когда на эти достопочтенныя преданія повѣяла буря французской революціи и ихъ разбила, нѣмецкая аристократія съ замѣчательной ловкостію отреклась своевременно отъ той части своихъ привиллегій, которую удержать не имѣла возможности, именно: отъ всѣхъ личныхъ, родовыхъ своихъ преимуществъ — крестьянскія и дворянскія земли были сравнены въ томъ отношеніи, что пріобрѣтеніе тѣхъ и другихъ было открыто всѣмъ сословіямъ и такимъ образомъ духъ вѣка, французскій принципъ личнаго равенства, свободы оборотовъ былъ соблюденъ; но въ то же время сословное отличіе было перенесено съ лицъ на землю и закрѣплено за землей. Всякій прусскій подданный могъ отчуждать и покупать всякаго рода недвижимыя имущества; но имущество само по себѣ сохраняло свое сословное значеніе: дворянское, рыцарское оставалось рыцарскимъ въ чьи-бы руки ни переходило, и крестьянское — крестьянскимъ.

На этомъ новомъ не аристократическомъ, но земледѣльческомъ принципѣ держится понынѣ въ Пруссіи помѣстное дворянство и всѣ права земскаго представительства мѣстныхъ судовъ и расправъ приписываются не лицу, не владѣльцу, а помѣстью.

Главныя черты этого вотчиннаго владѣнія суть слѣдующія:

а) Дворянскимъ имѣніемъ — Rittergut признается такое, которое записано въ описи — Matrikel. Для внесенія въ опись требуются различ-

ныя условія: во первыхъ, чтобы оно до извѣстнаго срока принадлежало дворянину: въ Бранденбургѣ до 1804 г.; въ Помераніи до 1811 г.; въ Саксоніи до 1865 г.; во вторыхъ, чтобы оно было извѣстнаго размѣра въ Пруссіи не менѣе 6 моргеновъ (6 Kulmische Huxen), или платило извѣстную сумму прямыхъ налоговъ: въ Вестфаліи не менѣе 75 талеровъ, въ Рейнской провинціи тоже.

b) Для возведенія вновь помѣстья въ дворянское достоинство требуется утвержденіе короля и кромѣ того нѣкоторыя имущественныя условія: въ западныхъ областяхъ 2,500 талеровъ чистаго дохода, въ восточныхъ 2,000 тал.

c) Вотчинное имѣніе теряетъ свои представительныя права, то есть владѣлецъ онаго лишается избирательнаго голоса въ Kreis-ѣ и Landtag-ѣ, какъ скоро раздробляется ниже опредѣленнаго размѣра: въ Пруссіи 500 талеровъ чистаго дохода, въ Бранденбургѣ 1,000 моргеновъ (250 десятинъ), въ прочихъ областяхъ 1,000 талеровъ дохода.

d) При потерѣ голоса вслѣдствіе дробленія, прочія политическія и земскія права не утрачиваются, имѣніе сохраняетъ свое дворянское достоинство и свои патримоніальныя преимущества, полицію, мѣстный судъ и расправу, церковное попечительство и проч.

e) Дворянскія имѣнія могутъ переходить по покупкѣ и наслѣдству къ лицамъ всякаго сословія, также къ компаніямъ и городскимъ обществамъ, но сельскія общины и отдѣльные члены оныхъ не могутъ пріобрѣтать Rittergut безъ разрѣшенія губернскаго начальства (Regierung).

Изъ всего этого мы выводимъ слѣдующее общее представленіе Rittergut-а: это есть такое помѣстье, къ коему издавна приписаны вотчинныя и представительныя права; первыя, то есть мѣстный судъ и расправа составляютъ неотъемлемую его принадлежность и распространяются на извѣстный округъ, вмѣщающій въ себѣ и сельскія общины, къ вотчинѣ приписанныя; вторыя — право голоса по владѣнію и право участія въ собраніяхъ утрачиваются при извѣстныхъ условіяхъ; тѣ и другія переходятъ вмѣстѣ съ владѣтелемъ къ лицамъ состояній.

---

*) Главные атрибуты вотчиннаго права Gutsherrlichkeit, по нынѣ существующимъ въ Пруссіи узаконеніямъ, суть слѣдующіе:

Gutsherr управляетъ всѣми общественными дѣлами своего округа на тѣхъ же правахъ, какъ сельскій старшина сельской общиной. Онъ имѣетъ право назначать отъ себя намѣстника въ случаѣ отсутствія или другой помѣхи и передаетъ ему всѣ свои права. Намѣстникъ

представляется на утвержденіе ландрата и смѣняется по его требованію.

Въ порядкѣ производства дѣлъ между самимъ вотчинникомъ и его намѣстникомъ дѣлается то различіе, что первый не обязанъ ни въ какихъ своихъ дѣйствіяхъ спрашивать согласія людей, къ округу приписанныхъ; между тѣмъ какъ намѣстникъ подчиняется постановленіямъ общественной сходки (Gemeindeversammlung) и обязывается ихъ исполнять.

Всѣ расходы управленія лежатъ на вотчинникѣ и служба его считается безвозмездной. Но въ противность этого общаго правила въ большей части вотчинъ введенны съ незапамятныхъ временъ сборы и повинности въ пользу его, которые хотя формально и не признаются, но въ дѣйствительности служатъ вознагражденіемъ расходовъ, производимыхъ имъ на общественное управленіе.

Въ полицейскихъ дѣлахъ вотчинникъ дѣйствуетъ не только на правахъ полицейскаго служителя, но въ нѣкоторомъ отношеніи и на правахъ равныхъ съ ландратомъ, налагаетъ штрафы и взысканія и имѣетъ право суда и расправы даже и въ такихъ случаяхъ, когда проступокъ или нарушеніе касается его собственныхъ интересовъ (sic).

Только надъ лицами, принадлежащими къ его дому или хозяйству (sein Gesinde und seine ländlichen Arbeiter), онъ распорядительной власти не имѣетъ, если дѣло касается нарушенія ихъ служебныхъ и рабочихъ обязанностей (Dienspflichten), и въ такомъ случаѣ дѣло подсудно ландрату.

Въ дѣлахъ исковыхъ — Rechtsstreitigkeiten вотчинный намѣстникъ имѣетъ право судить даже и такіе иски, съ коими сопряжены интересы вотчинника, но самъ владѣлецъ въ подобномъ случаѣ отводится и долженъ передать дѣло ландрату.

Право взысканія вотчинника простирается до 5 талеровъ штрафа и 3 дней ареста. Церковное попечительство даетъ вотчиннику нѣкоторыя почетныя права, именно: онъ и его семейство поминаются въ церковныхъ молитвахъ вслѣдъ за королевской фамиліей, и въ случаѣ смерти самого владѣльца, его супруги или перворoднаго сына производится съ колокольни особый трезвонъ (Trauergeläute).

IX.

вщественныя учрежденія Франціи. — Commune, canton, arrondissement, partement. — Шаткое значеніе французской commune. — Муниципальное упраеніе, мэръ и муниципальный совѣтъ. — Управленіе департаментовъ. — Генеральные вѣты. — Предметы ихъ вѣдомства и предѣлы власти. — Общая система французихъ совѣтовъ, conseils. — Вліяніе ея па общественныя цѣли и гражданскій строй Франціи.

Мы представили въ одной изъ предъидущихъ главъ историческій еркъ французскихъ такъ называемыхъ муниципальныхъ учрежденій и аралисъ выяснить главный ихъ смыслъ, тотъ именно, что по мѣрѣ звитія выборнаго начала, по мѣрѣ распространенія на всѣхъ обывателй избирательнаго права стѣснялись, умалялись всѣ прочія ихъ права, что всеобщая подача голосовъ признавалась во Франціи всѣми партіями правительствами послѣднимъ словомъ народной полноправности. Эта стема, введенная революціонными партіями, была примѣнена съ особенымъ искуствомъ Наполеоновской династіей и получила полнѣйшее свое уществленіе при императорѣ Наполеонѣ III въ законѣ 5 мая 1855 г. oi sur l'organisation municipale.)

Поэтому, чтобы представить полную картину правительственной нтрализаціи, приспособленной къ духу времени, нельзя найти лучшаго имѣра, какъ положеніе французскаго народа въ царствованіе Напоона III.

Франція раздѣляется, какъ извѣстно, на communes, cantons, arronssements и départements. Собственно въ общественномъ или земскомъ ношеніи первыя — communes имѣютъ наибольшее значеніе; ими мы и ймемся преимущественно.

Слабая сторона французской организаціи обнаруживается съ перваго зглядa въ томъ, что commune — это первое звено гражданственности е имѣетъ сама по себѣ никакой внутренней связи. Хотя французскіе исатели и публицисты всѣми силами стараются доказать историческую амобытность новѣйшей commune и происхожденіе ея отъ древнихъ

обществъ городскихъ и сельскихъ (bourg, paroisse, communauté), но въ дѣйствительности оказывается, что она и въ прежнія времена (ancien régime) имѣла такое же ничтожное значеніе, какъ и нынѣ [1]). La commune, восклицаетъ Royercollard, est comme la famille avant l'état, la loi politique la trouve et ne la crée pas. Но эти краснорѣчивыя заявленія не помѣшали правительствамъ, революціонному въ 1793 году и самодержавному въ 1813 году, два раза въ теченіи 20 лѣтъ конфисковать въ пользу государства (état) имущества сельскихъ обществъ (les biens communaux); поколебленныя такимъ образомъ въ главномъ, единственномъ своемъ основаніи, communes остались безъ всякой связи и превратились въ послушныя и безотвѣтныя орудія центральной администраціи.

Всѣхъ общинъ, communes считалось во Франціи въ 1855 г. 36,810. Изъ нихъ съ населеніемъ менѣе 1,000 душъ обоего пола было 27,650 [2]).

Единственною ихъ связью, какъ выше сказано, было общее пользованіе нѣкоторыми угодьями, и законъ подробно исчисляетъ эти имущественныя права французскихъ communes. Къ нимъ относятся: пустопорожнія земли (terres vaines et vagues), выгоны и лѣса (droits de pâture et d'affouage), площади, рынки, базары и проч. Впрочемъ общая цѣнность этихъ угодій очень незначительна. Въ 1836 году доходъ этихъ biens communaux простирался:

Въ	3,528	общинахъ до	100	франк.	=	25	руб.
»	6,196	»	200	»	=	50	»
»	10,091	»	500	»	=	125	»
»	16,742	»	1,000	»	=	250	»
Въ остальныхъ	260	свыше	10,000	»	=	2,500	»

Общимъ основаніемъ права владѣнія для общинъ полагается давность, и всѣ имущества, считавшіяся общественными до 1789 г., закрѣплены за ними. Но право пользованія этими угодьями до того регламентировано и стѣснено, что при выпускѣ скота на общественный выгонъ пастухи должны быть опредѣлены муниципальнымъ совѣтомъ и утверждены мэромъ (loi du 18 juillet 1837, art. 15); при рубкѣ общественнаго лѣса списокъ домохозяевъ и жеребьевыя вѣдомости лѣсосѣковъ представляются на утвержденіе префекта и если лѣсосѣкъ оцѣненъ до 500 фр. (125 р.), то продажа его разрѣшается не иначе, какъ самимъ министромъ (instr. gén. du 17 juillet 1840, art. 775).

Общественное управленіе простое и однообразное, какъ и всѣ учрежденія Франціи, состоитъ изъ мэра — le maire и муниципальнаго совѣта — le conseil municipal.

Мэръ есть начальникъ общины и начальство его имѣетъ двоякое значеніе: въ отношеніи правительства онъ исполнительный агентъ, въ отношеніи мѣстныхъ жителей ихъ представитель, ходатай, повѣренный. Такъ по крайней мѣрѣ изображаютъ эту должность французскіе публицисты, защищающіе мнимый либерализмъ своей администраціи, такъ разумѣли ее составители первоначальнаго проэкта (loi des attributions municipales du 18 juillet 1837) и поэтому дали назначенію мэра двоякій характеръ: онъ опредѣлялся въ должность правительствомъ, но не иначе, какъ изъ членовъ муниципальнаго совѣта, а совѣтъ этотъ избирался мѣстными жителями. Законъ 1855 г. отмѣнилъ это послѣднее условіе. Нынѣшніе мэры назначаются во всѣхъ городахъ и communes свыше 3,000 жителей самимъ императоромъ, во всѣхъ прочихъ префектомъ, непосредственно по его усмотрѣнію. Они удаляются отъ должности (ils sont suspendus) префектомъ и смѣняются (révoqués) императоромъ. Въ этомъ отношеніи ихъ зависимость отъ администраціи полная, беззащитная.

Въ отношеніи къ мѣстнымъ обывателямъ они поставлены на оборотъ въ совершенно независимое и безотвѣтное положеніе, и съ самыхъ первыхъ дней революціи до новѣйшихъ временъ удержался общій принципъ, что мэръ не подлежитъ судебной отвѣтственности за служебныя свои дѣйствія и можетъ быть преслѣдуемъ не иначе, какъ съ разрѣшенія своего начальства или государственнаго совѣта.

Съ 1852 г. по 1860 г. изъ числа 355 исковъ и жалобъ, поданныхъ въ conseil d'état противъ мэровъ и подвѣдомственныхъ имъ служителей, отказано въ преслѣдованіи по 219 дѣламъ, разрѣшено по 136 и только по 73 присуждены взысканія (rapport du conseil d'état du 30 mars 1862) [3]). Даже спорный вопросъ о томъ, подлежатъ ли они отвѣтственности по хозяйственному управленію общественными имуществами, разрѣшенъ въ томъ же смыслѣ о неподсудности всѣхъ преступленій по должности, и приговоромъ кассаціоннаго суда 15 декабря 1827 г. постановлено: Attendu que les maires, dans la question des intérêts de la commune, sont tout-à-la-fois représentants de la commune et agents du gouvernement (?), ils ne peuvent être poursuivis qu'en vertu d'une décision du conseil d'état.

Обезоруживъ такимъ образомъ съ одной стороны мѣстныхъ жителей въ отношеніи ихъ къ мэру и съ другой стороны самого мэра въ отношеніи правительства, французское законодательство въ то же время придало этой должности всестороннее значеніе и самый разнообразный кругъ дѣйствій. Онъ объемлетъ, можно сказать, всѣ части и предметы мѣст-

наго управленія: полицейское (police municipale et rurale), дорожное (voierie municipale), хозяйственное (administration des biens communaux), составленіе смѣтъ и расходованіе суммъ (proposition du budget et ordonnancement des dépenses), строительную часть (travaux communaux); онъ же опредѣляетъ и смѣняетъ нижнихъ сельскихъ служителей, простирая свою власть до скромныхъ должностей полевыхъ сторожей (gardes champêtres) и общественныхъ пастуховъ (pâtres communs). (Loi du 18 juillet 1837 art. 9 — 13.)

Послѣ этого казалось бы непонятнымъ, какая еще можетъ остаться инипіатива самимъ обывателямъ и по какимъ соображеніямъ признано нужнымъ этому всемогущему и всевѣдающему начальнику сопоставить особый совѣтъ — conseil municipal изъ выборныхъ людей. Но въ этомъ-то искусномъ механизмѣ и обнаруживается вся ловкость законодателей, умѣвшихъ придать самовластію наружный видъ самоуправленія.

Во первыхъ, составъ conseil municipal очень многочисленный. Въ communes менѣе 500 душъ населенія полагается 10 членовъ.

500 — 1,500	»	»	»	12	»
1,500 — 2,500	»	»	»	16	»
Итакъ далѣе до				36	»

Во вторыхъ, право избранія этихъ совѣтниковъ по новѣйшей конституціи 1852 г. распространено на всѣхъ обывателей, безъ ценса и даже безъ условія осѣдлости. Этой широкой рамкой, этой просторной формой, повидимому, и было удовлетворено чувство самодѣятельности французскаго народа. Затѣмъ внутреннее содержаніе этого учрежденія совершенно ничтожное. Предметы вѣдомства муниципальнаго совѣта раздѣляются на три класса: по дѣламъ перваго разряда онъ дѣлаетъ постановленія (règle), по вторымъ совѣщается (délibère), по третьимъ представляетъ мнѣнія (donne un simple avis). Различіе это собственно не имѣетъ никакаго смысла, ибо по всѣмъ дѣламъ безъ исключенія префекту представляется право отмѣнять (annuler) постановленія совѣтовъ и не только въ случаѣ нарушенія закона, но и по жалобѣ обиженной стороны (sur la réclamation de toute partie intéressée. Loi du 17 juillet 1837 art. 18). Несмотря на это, законъ исчисляетъ и различаетъ съ особенной точностію эти три разряда дѣлъ и французскіе публицисты съ непонятною самоувѣренностію утверждаютъ, что le conseil règle souverainement les questions d'intérêt local; этихъ предметовъ, будто бы предоставленныхъ самостоятельному рѣшенію совѣтовъ, четыре:

a) Управленіе общественными имуществами, доходность коихъ, какъ

мы выше видѣли, въ большей части communes не достигаетъ 125 р. въ годъ.

b) Заключеніе арендныхъ условій (baux à ferme ou à loyer) срокомъ не далѣе 18 лѣтъ.

c) Разверстаніе выгоновъ (pâturages communaux) и

d) Лѣсныхъ угодій (affouages).

На этихъ четырехъ пунктахъ и останавливается самоуправленіе французскихъ communes. Всѣ прочія дѣла, въ томъ числѣ смѣты и раскладки общественныхъ сборовъ, составляются мэрами, разсматриваются совѣщательнымъ порядкомъ (délibère) совѣтами и утверждаются префектами.

Вся самостоятельность муниципальныхъ совѣтовъ по вышеисчисленнымъ предметамъ ихъ вѣдомства основана, можно сказать, на игрѣ словъ: постановленія совѣта (les réglements) не требуютъ предварительнаго утвержденія префекта, но могутъ быть имъ отмѣнены и пріостановлены въ дѣйствіи; совѣщанія (les délibérations) вступаютъ въ дѣйствіе не прежде, какъ по его разрѣшеніи.

Эту общую характеристику французскихъ муниципальныхъ учрежденій слѣдуетъ еще дополнить нѣкоторыми отдѣльными чертами.

Засѣданія муниципальныхъ совѣтовъ происходятъ при закрытыхъ дверяхъ (art. 22).

Всякія сообщенія между совѣтами разныхъ департаментовъ или общинъ запрещаются (art. 23).

Совѣты могутъ быть распущены (suspendus) временно префектомъ и министромъ срокомъ до 1-го года: окончательно закрыты (dissous) императоромъ. По закрытіи муниципальнаго совѣта дѣла его передаются коммиссіи, назначенной префектомъ и дѣйствующей до срока новыхъ выборовъ (art. 13).

Таковы главныя основанія этого искуственнаго механизма, называемаго organisation municipale, предоставляющаго французской націи широкое право избирать всеобщимъ голосованіемъ въ 38,000 communes около 500,000 муниципальныхъ совѣтниковъ, совершенно безгласныхъ, занимающихся постановленіями, совѣщаніями и ходатайствами, не имѣющими никакой силы безъ утвержденія мэра, префекта, министра или императора.

Высшія инстанціи внутренняго управленія, какъ мы выше сказали, суть cantons, arrondissements, départements. Cantons составляютъ нѣчто въ родѣ нашихъ мировыхъ участковъ и имѣютъ только значеніе судебныхъ округовъ (circonscriptions des juges de paix [1]).

Arrondissements и départements соотвѣтствуютъ нашимъ уѣздамъ и губерніямъ. Они управляются: первые субъ-префектами, вторые префектами. При нихъ состоятъ conseils d'arrondissements и conseils généraux, которые считаются во Франціи представителями земскаго элемента, органами народныхъ нуждъ и пользъ, собраніями выборныхъ людей. Изъ нихъ только послѣдніе conseils généraux имѣютъ нѣкоторое значеніе; conseils d'arrondissements дѣйствуютъ въ такомъ тѣсномъ кругу, что не имѣютъ никакаго вліянія на ходъ дѣлъ и составляютъ только передаточную инстанцію между департаментомъ и муниципальными властями *).

Conseil général избирается нынѣ всеобщимъ голосованіемъ; членовъ полагается по одному отъ каждаго canton; они созываются префектомъ по одному разу въ годъ; засѣданія ихъ не публичны, но имъ предоставлено право печатать свои постановленія; предсѣдатель назначается отъ правительства.

Предметы ихъ вѣдомства подраздѣляются на три разряда, по тому же тонкому, едва уловимому различію, какое принято и для муниципальныхъ совѣтовъ. Conseil général vote (ou règle), délibère, donne avis, постановляетъ, совѣщается, ходатайствуетъ и такъ какъ вся самостоятельность этихъ собраній заключается въ первомъ разрядѣ дѣлъ, подлежащихъ ихъ окончательному рѣшенію, то интересно прослѣдить программу, начертанную для ихъ самодѣятельности французскимъ законодательствомъ.

Имъ предоставлено установлять нѣкоторые таксы и оклады, напримѣръ, цѣны рабочихъ дней, на основаніи коихъ дѣлается раскладка личнаго налога (contribution personnelle), плату за содержаніе умалишенныхъ въ больницахъ и богадѣльняхъ, жалованье дорожныхъ смотрителей (agents voyers).

Они составляютъ росписаніе дорогъ главныхъ сообщеній (chemins de grande communication).

Назначаютъ присяжныхъ для оцѣнки отчуждаемыхъ имуществъ (jury d'exprorpiation).

Составляютъ смѣты расходовъ необязательныхъ (dépenses facultatives) и раскладку ихъ между уѣздами (arrondissement).

Изъ этихъ предметовъ вѣдомства только послѣдній имѣетъ повидимому нѣкоторую важность, если принять слова смѣты и раскладки въ ихъ дѣйствительномъ смыслѣ. Но какъ мы увидимъ ниже, при изложеніи податной системы Франціи, земскіе расходы покрываются почти исключительно добавочными сборами (centimes additionnels), взимаемыми по извѣстному проценту съ франка прямыхъ казенныхъ налоговъ, и

къ какъ въ то же время по всѣмъ этимъ сборамъ установленъ maxi-
um обложенія и по нѣкоторымъ minimum, обязательный для всѣхъ
партаментовъ, такъ какъ съ другой стороны и эти, такъ называемые
обязательные, расходы могутъ быть возложены (imposés d'office) на
партаменты, то вся эта длинная статья du budget départemental,
дразделяемая на centimes ordinaires, extraordinaires, spéciaux, facul-
ifs, obligatoires, не имѣетъ никакаго значенія для самостоятельности
искихъ сословій; имъ предоставленъ только ариѳметическій расчетъ,
леніе суммы расходовъ на предметы обложенія, сложеніе итоговъ,
читаніе ихъ изъ общей суммы доходовъ, наконецъ помноженіе единицъ
ложенія на maximum налога, установленнаго правительствомъ, и эти
тыре ариѳметическія дѣйствія и составляютъ весь предметъ совѣщаній
неральныхъ совѣтовъ по части земскихъ повинностей.

Расходованіе суммъ сосредоточено по всѣмъ частямъ внутренняго
правленія въ казначействахъ (les caisses de l'état) и завѣдывается
ронымъ чиновникомъ (le receveur); заключеніе контрактовъ, подря-
въ и поставокъ предоставлено префектамъ съ утвержденія министра
утреннихъ дѣлъ.

Въ общинахъ (communes) хотя и полагается собственная, обществен-
я касса, но по общему духу централизаціи, кассы эти обложены осо-
ми сборами въ пользу департаментовъ. Эти сборы, обязательные для
щинъ (cotisations municipales), простираются на 20 мил. франковъ,
глощаютъ всѣ главныя статьи общественныхъ доходовъ и, поступивъ
счеты департаментовъ, изъемлются изъ всякаго контроля обывателей
расходуются самовластно, по ассигнованію префекта, генеральнымъ
рщикомъ (receveur général).

При дальнѣйшемъ, подробнѣйшемъ изложеніи разныхъ частей упра-
ленія, мы будемъ имѣть случай пояснить эти порядки — и отдѣльную
ру разныхъ пружинъ этого механизма. Здѣсь мы хотѣли только дать
ь немъ общее понятіе. Надо прежде всего засвидѣтельствовать, что
я организація внутренняго управленія Франціи есть механизмъ въ
дномъ смыслѣ слова, но механизмъ достойный удивленія, приспосо-
енный, какъ нельзя лучше, къ правамъ и вкусамъ народа и достигшій
и новѣйшихъ усовершенствованіяхъ полнаго своего развитія. Если
ройность, быстрота, распорядительность признаются главными достоин-
вами администраціи, то не нужно искать другаго примѣра какъ Фран-
я; государственные люди и публицисты, ревнующіе о благоустройствѣ
дисциплинѣ своихъ отечествъ и вѣдомствъ, напрасно теряютъ время
прінсканіи другихъ, лучшихъ формъ и учрежденій; они ничего не

найдутъ совершеннѣе французскихъ порядковъ для водворенія еди
однообразія и послушанія. Тонкая, но твердая нить іерархическаг
чиненія нигдѣ не прерывается, нигдѣ не запутывается и мин
внутреннихъ дѣлъ съ береговъ Сены посредствомъ префектовъ,
префектовъ и мэровъ командуетъ всѣми полевыми сторожами и і
хами французской имперіи, отмѣняетъ всякія постановленія, ут
даетъ или отвергаетъ всякіе расходы. Вмѣстѣ съ тѣмъ эти порядки
искусно приноровлены къ народнымъ страстямъ и вкусамъ: слов
ренію открыто привольное поприще въ 89 генеральныхъ совѣтах
400 уѣздныхъ и 38,000 муниципальныхъ; всѣмъ этимъ совѣтѣ
предоставлено совѣщаться и ходатайствовать (délibérer, donner avi
всевозможнымъ предметамъ и по всѣмъ вѣдомствамъ.

По однимъ дѣламъ они подаютъ мнѣнія обязательно (leur av
demandé d'office), по другимъ спрашиваютъ ихъ совѣта (ils pe
être consultés), по третьимъ они только выслушиваютъ отчеты
entendent certains rapports), наконецъ по всѣмъ предметамъ мѣст
нуждъ и пользъ представляютъ жалобы (réclamations) и ходат
(voeux).

Такимъ образомъ эти безчисленные представители французскаг
ства, избранные всеобщею подачей голосовъ пользуются неогра
нымъ правомъ разсуждать, писать и выслушивать, и, повидимому,
правомъ удовлетворяются. Противъ этого всенароднаго уничижені
тестуютъ только немногіе послѣдователи американской школы сам
вленія. Большинство французской націи не возражаетъ противъ
порядковъ, и даже вовсе не сознавая своей безправности, повторяе
своими государственными людьми, сановниками и чиновниками ли
ихъ изрѣченіе, что эти совѣты (муниципальные и генеральные) і
souverainement les questions d'intérêt local.

И нельзя не признавать, что эта строгая и стройная централ
вполнѣ соотвѣтствуетъ духу народа, ставящаго выше всѣхъ
выше всѣхъ личныхъ и частныхъ пользъ — могущество своего отеч
славу его оружія, преобладаніе Франціи надъ другими державами, с
ніе окольныхъ земель и племенъ. Внутреннее управленіе заведен
правильно, ровно, вѣрно, что въ чьи бы руки не палъ ключъ
часовъ, однимъ поворотомъ правительственной руки движеніе, мгн
прерванное, вновь возстановляется. Вмѣстѣ съ тѣмъ изліянію чув
заявленіямъ, ходатайствамъ дано широкое мѣсто и французское
вительство можетъ во всякое время узнать мнѣнія всѣхъ 38,000
скихъ и городскихъ обществъ и не принять ни одного изъ нихъ.

Для правительствъ другихъ странъ примѣръ этотъ соблазнителенъ, въ особенности потому, что обольщаетъ самый народъ обманчивыми видами и формами самоуправленія. Система французскихъ совѣтовъ какъ будто придумана для того, чтобы внушить народу въ особенности низшимъ необразованнымъ классамъ ложное и преувеличенное понятіе о своемъ участіи въ управленіи; срочныя засѣданія генеральныхъ совѣтовъ служатъ для этого лучшимъ орудіемъ; открываемыя съ особенною торжественностію, они обыкновенно удостоиваются посѣщенія министровъ и вліятельныхъ людей правительственной партіи, выслушиваютъ ихъ рѣчи о высшихъ вопросахъ внутренней и иностранной политики и, задобренные этой честью, обласканные этой любезностію, воображаютъ себѣ, что они дѣйствительно вліяютъ на рѣшенія высшаго правительства. Эта система, развивая въ народѣ словоохотливость, отучаетъ его отъ дѣла, и голословныя пренія собраній, въ сущности ничего не рѣшающихъ и ничѣмъ не завѣдывающихъ, пріучаютъ мѣстныхъ жителей къ поверхностному взгляду на вещи, къ заявленію такихъ мнѣній и желаній, отъ коихъ они бы воздержались, еслибъ исполненіе, расходованіе, то есть вся практическая часть управленія лежала на ихъ отвѣтственности.

La critique est aisée mais l'art est difficile.

Французскій народъ всегда съ особеннымъ увлеченіемъ занимался критикой, празднословнымъ осужденіемъ существующихъ порядковъ. Но самаго дѣла управленія не зналъ и не могъ узнать, потому что никогда имъ непосредственно не занимался. Отъ этого и происходитъ, что взрывы неудовольствія, періодически повторяющіеся съ 1789 г. и называемые революціями, ничего не измѣняютъ во внутреннемъ управленіи Франціи, кромѣ главы этого правленія. Помимо всѣхъ смѣняющихся и быстро исчезающихъ династій, партій, конституцій бразды правленія остаются неизмѣнно въ рукахъ однихъ и тѣхъ же людей, людей приказныхъ, переходящихъ изъ одного лагеря въ другой (républicains de la veille, impérialistes du lendemain), настоящихъ властителей самодержавнаго народа; и владычество ихъ основано на томъ соображеніи, что они одни знаютъ и понимаютъ дѣло, и одни только посвящены въ тайны административной рутины.

Та же будущность и тѣ же опасности угрожаютъ и тѣмъ народамъ, которые по примѣру Франціи изучаютъ политическія науки по учебникамъ и въ школахъ, не участвуя сами, непосредственно черезъ выборныхъ людей въ управленіи своихъ отечествъ. Они достигнутъ высшаго научнаго образованія, станутъ пожалуй во главѣ цивилизаціи, какъ

стояла Францiя; но будутъ и останутся неспособны къ управленiю с
хозяйствомъ, своими судами и расправами.

Поэтому мы смѣемъ думать, что ученiе, постоянно проповѣды
извѣстною школой реакцiонеровъ всѣхъ временъ и всѣхъ странъ, бу
для введенiя самоуправленiя нужно предварительно воспитывать н
ожидать его зрѣлости и совершеннолѣтiя, руководить его и опекат
ученiе это представляетъ дѣло въ совершенно превратномъ видѣ.

Мы полагаемъ на оборотъ, что мѣстные суды и расправы,
ственное управленiе, мелочное, но самостоятельное разбирательство
ственныхъ нуждъ и пользъ, однимъ словомъ мировое и земское сам
вленiе — есть единственная и лучшая школа для народа, что эта
ведетъ всѣ сословiя самымъ прямымъ путемъ къ политической зрѣ
и что поэтому откладывать введенiе этихъ учрежденiй до полнаг
раста народныхъ массъ значитъ отлагать дѣло до неопредѣленнаго
который никогда не наступитъ, ожидать такаго развитiя, какое
жетъ проявиться, пока народъ не вступитъ въ завѣдыванiе своим
ственными дѣлами или другими словами увѣковѣчивать опеку вы
сословiй и приказныхъ людей надъ простымъ народомъ.

Изъ этого порочнаго круга, cercle vicieux нѣтъ выхода, и Фр
вращаясь въ немъ со временъ революцiи, все глубже и глубже
жается въ самовластiе и безправность.

ПРИМѢЧАНIЯ.

[1]) Токвиль въ своемъ сочиненiи de l'Ancien Régime объясняет
сравнивая древнюю организацiю французской commune съ совре
общиной въ Сѣверной Америкѣ (township), онъ былъ поражен
сходствомъ, но только по наружному ихъ виду. То же росписа
церковнымъ приходамъ, тѣ же избирательныя права, сходки прих
и выборы должностныхъ лицъ. Но въ дѣйствительности различiе
ственное. Прежнiя paroisses точно такъ какъ новѣйшiе conseils п
вались однимъ только правомъ ходатайствъ (voeux); но состоял
полною властiю intendant, какъ и нынѣ подъ властiю мэра и пр
(sous son bon plaisir). Онѣ не имѣли права ни отчуждать или пр
тать имущества, ни облагать себя, ни заключать условiй и контр
безъ разрѣшенiя Государственнаго совѣта (Conseil d'État), и Т

свидѣтельствуетъ, что расходы въ 25 фр. (6 р. 25 к.) восходили до центральнаго правительства.

Мы этимъ хотимъ только указать, что формы, внѣшняя обстановка общественнаго управленія во Франціи были всегда тѣмъ болѣе либеральны, чѣмъ тѣснѣе былъ ихъ кругъ дѣйствій и слабѣе самостоятельность,—и что въ этомъ отношеніи революція 1789 г. и всѣ послѣдующія ничего не измѣнили въ порядкахъ ancien régime.

(Toqueville, l'Ancien Régime et la Révolution. 1860, p. 9 et suiv.).

---

[2]) Изъ упомянутыхъ 36,810 communes считалось въ 1855 году:

431	съ населеніемъ менѣе		100	д. об. пол.
2,528	» » »	отъ 100 до	200	»
4,075	» » »	» 200 »	300	»
4,654	» » »	» 300 »	400	»
4,040	» » »	» 400 »	500	»
11,922	» » »	» 500 »	1000	»

Остальные 9,160 болѣе 1,000.

(Traité de l'organisation municipale par St. Hermine. p. 78).

---

[3]) Этотъ порядокъ неподсудности должностныхъ лицъ установленъ съ первыхъ дней революціи.

Loi du 24 août 1790 art. 13: Il est défendu aux juges sous peine de forfaiture de citer devant eux des administrateurs à raison de leurs fonctions.

Loi du 22 primaire an VIII art. 75: Les administrateurs ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'État.

По новѣйшему закону 1830 г. всѣ общественныя должностныя лица сравнены съ правительственными и установлено, что прокуроръ по окончаніи слѣдствія по преступленіямъ по должности доноситъ о своемъ заключеніи подлежащему министру. Для преданія суду назначенъ 3 мѣсячный срокъ, со дня поступленія дѣла въ министерство, — и въ это время королевскимъ приказомъ (ordonnance du roi) разрѣшается или отвергается судебное преслѣдованіе (idem, page 203).

---

[4]) Cantons считается во Франціи 2822 съ среднимъ населеніемъ 13,500 душъ об. пола. Они, какъ выше сказано, считаются только участками для мировыхъ судей и для рекрутской повинности.

Но и во Франціи замѣтно уже то же самое направленіе, какъ въ Англіи и Германіи, слить отдѣльныя общества въ крупные округа или

волости. Точно такъ, какъ англійскіе parishs соединяются въ unions, нѣмецкія Gemeinden въ Sammtgemeinden, такъ и французскія communes стремятся къ сліянію въ cantons. Они положительно установлены основнымъ закономъ 14 декабря 1789 г., и подтверждены послѣдующими узаконеніями французской республики. Но Наполеоновское самодержавіе, коего вся политика состояла въ томъ, чтобы искать поддержки въ сельскихъ общинахъ и вліять на нихъ, опасалось этихъ крупныхъ союзовъ, самостоятельность коихъ угрожала самовластію; конституціей VIII года первый консулъ отмѣнилъ кантоны и съ тѣхъ поръ они остались только въ видѣ мировыхъ и рекрутскихъ участковъ. Но при всякихъ новыхъ попыткахъ улучшить внутренній сельскій бытъ мысль о распредѣленіи на кантоны возникаетъ вновь: такъ напримѣръ при введеніи окружныхъ врачей принято было распредѣленіе ихъ по кантонамъ. Вообще во Франціи, какъ и во всѣхъ другихъ странахъ, оказывается, что община сама по себѣ, по своему составу представляетъ слишкомъ слабую единицу для самостоятельнаго управленія, но вмѣсто того, чтобы предоставить этимъ communes право соединяться въ округа, кантоны по добровольному между собой соглашенію, какъ въ Англіи, французы хотятъ разрѣшить эту задачу оффиціально, безусловно раздѣлить Францію по числу населенія на 2000 кантоновъ съ равнымъ числомъ жителей отъ 15 до 20,000.

(Bechard, de l'Administr. intér. de la France. I. p. 392 et suiv.)

---

[5]) Les conseils d'arrondissement sont chargés :

a) de la répartition entre les communes du contingent des contributions assignées à l'arrondissement.

b) Ils sont appelés à donner leur avis sur l'établissement des foires et marchés, le classement des chemins vicinaux, et des routes départementales et le changement des circonscriptions territoriales.

c) Ils peuvent être consultés sur les travaux d'utilité publique.

d) Ils peuvent adresser leurs voeux au préfet sur l'état et les besoins des différents services.

(Principe du droit public-administratif par Bouchené-Lefer. 1862. p. 383).

X.

О податныхъ обывателяхъ и сословіяхъ. — Историческій ходъ разныхъ податныхъ системъ во Франціи, Англіи, Россіи. — Вліяніе ихъ на общественную организацію. — Французская монархія устроилась личнымъ трудомъ низшихъ сословій. — Англійская — иждивеніемъ высшихъ классовъ. — Государственное и земское тягло въ Россіи лежало на землѣ. — Со временъ Петра I переведено на ревизскую душу. — Послѣдствія этого перевода. — Податными обывателями признаются крестьяне и мѣщане [1]).

Высшій законъ самоуправленія есть равномѣрное обложеніе и соразмѣрное этому обложенію участіе мѣстныхъ жителей въ смѣтахъ и раскладкахъ мѣстныхъ повинностей.

Мы называемъ это высшимъ закономъ, потому что въ немъ собственно и заключается все существо самоуправленія; обязанности платить подать и исправлять повинность соотвѣтствуетъ право распоряжаться расходами или выбирать довѣренныя лица изъ своей среды для таковыхъ распоряженій.

Эти истины, нынѣ элементарныя въ большей части европейскихъ обществъ, были отвергаемы до новѣйшихъ временъ, и это упорное, своекорыстное отрицаніе законовъ правды и справедливости привело эти общества къ результатамъ совершенно противоположнымъ тому, къ какому они стремились: въ тѣхъ странахъ, гдѣ всѣ усилія были направлены къ обложенію низшихъ классовъ, эти классы и пріобрѣли окончательный перевѣсъ въ политической и соціальной организаціи, — и на оборотъ у тѣхъ народовъ, гдѣ высшія сословія приняли на себя большую часть податныхъ тягостей, они сохранили за собой и высшее мѣсто во внутреннемъ управленіи страны.

Такимъ образомъ юридическая аксіома, что всякому праву соотвѣтствуетъ обязанность, получаетъ историческое подтвержденіе.

Примѣрами этихъ двухъ противоположныхъ направленій, которыя привели и къ двумъ противоположнымъ во всѣхъ отношеніяхъ соціальнымъ организаціямъ, служатъ Франція и Англія.

Во Франціи до революціи 1789 г. податными сословіями признавались низшіе классы народа, въ Англіи высшіе, и эти-то податныя сословія, низшія во Франціи и высшія въ Англіи, получили въ обѣихъ странахъ перевѣсъ надъ всѣми прочими, такъ что демократическій элементъ французскаго общества собственно выросъ изъ того же корня, какъ и аристократическій организмъ англійскаго — изъ податной системы.

Французскій ancien régime до исхода XVIII столѣтія, до самой революціи былъ основанъ на томъ принципѣ, что подати и повинности, денежные расходы и личная обязательная служба падаютъ исключительно на низшія сословія, что дворянство служитъ и платитъ изъ чести, по чувству патріотическаго долга, но не по принужденію, и что благородство, знатность въ томъ именно и состоятъ, тѣмъ именно и обозначаются, что увольняютъ по Божьей и королевской милости, по родству или по жалованью, отъ податныхъ тягостей, падающихъ на черныхъ людей.

Подати и повинности раздѣлялись на два главные разряда: tailles (tallagia), означающія денежный налогъ и corvées — натуральныя повинности.

Tailles — подушныя денежныя подати предназначались преимущественно на государственные расходы, содержаніе арміи и флота и нѣкоторыхъ предметовъ центральнаго управленія. Corvées покрывали главныя потребности внутренняго управленія — и въ тѣсномъ смыслѣ соотвѣтствовали тому разряду повинностей, которыя въ Россіи называются земскими.

Общая ихъ черта была та, что и tailles и corvées раскладывались исключительно на крестьянское сословіе, и что дворяне, духовенство и купеческое сословіе въ большей части городовъ отъ нихъ были изъяты.

Это изъятіе въ первоначальномъ своемъ видѣ и не составляло такой вопіющей несправедливости, какъ оказалось впослѣдствіи по незначительности самаго налога, простиравшагося въ XIV столѣтіи не болѣе, какъ на 806,000 ливровъ. Но въ XV и XVI столѣтіяхъ онъ сталъ быстро возрастать. Съ 1444 года taille превратилась въ постоянную подушную подать на содержаніе французской арміи. — Съ 806,000 ливровъ она возрасла при Людовикѣ XI до 4.000,000, при Гейнрихѣ IV до 35 мил., при Людовикѣ XIV до 53 милліоновъ и въ концѣ царствованія великаго короля достигла громадной для тѣхъ временъ суммы 80 милліоновъ ливровъ. Въ то же время введена была экстраординарная военная контрибуція подъ названіемъ aides extraordinaires, которая тоже разложена была

ь или дворамъ и всею своею тяжестью обрушилась на сельское

венство отдѣлывалось добровольными пожертвованіями dons дворянство косвенно и случайно притягивалось къ государствен-сходамъ чрезвычайными повинностями, установленными въ видѣ ой и подоходной подати capitation и vingtièmes; но это были сключенія.

бщему коренному закону французской монархіи высшія сословія, тво и дворянство податному обложенію не подлежали и въ без-юмъ своемъ ослѣпленіи оберегали эту ненавистную для всего зою привиллегію, какъ высшее, благороднѣйшее отличіе отъ по-ерни la gent taillable et corvéable.

ду тѣмъ, пользуясь льготами и преимуществами, французское во не умѣло даже ими воспользоваться для упроченія своего вотчинный (патримоніальный) судъ, принадлежавшій землевла-ь, превратился въ ихъ рукахъ въ мертвое право; они имъ лично овались и проводя свой праздный вѣкъ въ пышной столицѣ , при распутномъ Версальскомъ дворѣ, высокое право мѣстнаго асправы передали по легкомыслію и по своей неспособности въ аніе наемныхъ прикащиковъ (clercs) изъ среднихъ сословій; эти нили судъ и расправу подъ видомъ и отъ имени знатныхъ вот-зъ (seigneurs baillifs); послѣдніе однако гордились и дорожили оминальнымъ своимъ правомъ, коимъ никто изъ нихъ не поль-и до самой революціи считали его за собой подъ мнимымъ на-justice seigneuriale, между тѣмъ какъ уже въ 1579 году ісе de Blois въ дѣйствительности отмѣнила вотчинный судъ, ъ самимъ вотчинникамъ (baillifs) присутствовать при судебныхъ ельствахъ.

ственное призрѣніе завѣдывалось искони во Франціи самимъ ьствомъ и французскіе землевладѣльцы не знали даже обязан-ежавшей на русскихъ крѣпостныхъ помѣщикахъ, заботиться ольствіи и призрѣніи водворенныхъ на ихъ земляхъ земле-ь. Изрѣдка въ годины особыхъ неурожаевъ и народныхъ бѣдствій лашались королевскими приказами къ принятію мѣръ для про-я голодныхъ жителей; но мѣры эти ограничивались облавами ми противъ бродягъ, преслѣдованіемъ нищихъ, арестованіемъ хъ. Положительной законной обязанности призрѣнія на дво-не лежало.

авленіе дорогъ, мостовъ и содержаніе путей сообщенія вообще

какъ сухопутныхъ, такъ и водяныхъ производилось до времени Людовика XIV изъ государственной казны; въ XVII столѣтіи эти тяжкія повинности переведены были на обывателей и причислены къ corvées et tailles, то есть къ тому разряду налоговъ, который лежалъ исключительно на крестьянскомъ сословіи. Съ легкой руки великаго короля и всѣ прочія государственныя потребности при возрастающемъ могуществѣ блестящей французской монархіи послѣдовали тому же порядку перечисленія изъ общей казны въ частное содержаніе мѣстныхъ жителей и всѣ труды и расходы государственнаго устроенія переведены были почеркомъ пера державнаго преобразователя на крестьянъ и на натуральную повинность. Крестьянами и натурой строились королевскія дороги (routes royales), возились войска, провожались арестанты, преслѣдовались бѣглые, бродяги, военные дезертеры, подвозился строительный матеріалъ для казармъ, арсеналовъ, тюремъ и доставлялся на крестьянскихъ лошадяхъ изъ средней Франціи къ приморскимъ портамъ лѣсъ для судостроенія королевскаго флота.

Такимъ образомъ созидалась Франція иждивеніемъ, ручной и топорной работой простаго люда, и легкомысленной французской аристократіи не приходило и въ голову, что отрекаясь отъ соразмѣрнаго участія въ государственной подати и повинности, она чрезъ это самое отрекается и отъ участія въ распредѣленіи и расходованіи общественныхъ суммъ, то есть отъ всякаго политическаго значенія. Когда такая лучезарная мысль наконецъ блеснула передъ глазами этого придворнаго дворянства, было уже поздно и тогда наступилъ тотъ роковой день, который извѣстенъ въ исторіи подъ именемъ французской революціи, день расчета и кровопролитнаго возмездія.

Но заря этого смутнаго дня по словамъ Токвиля занялась задолго, за нѣсколько столѣтій до революціи и сѣмя всѣхъ золъ и бѣдствій, подорвавшихъ и разрушившихъ французскую монархію, было посѣяно въ то время и тѣми людьми, которые имѣли малодушіе допустить обложеніе низшихъ классовъ народа съ изъятіемъ ихъ самихъ и ихъ благородныхъ потомковъ отъ налоговъ, самовластно установленныхъ королевскою властію.

Они, то есть французскіе дворяне, сами себя обрекли на неминуемую и справедливую гибель; изъятіе высшихъ сословій изъ податныхъ окладовъ поставило ихъ внѣ закона, и законъ, когда онъ наконецъ замѣнилъ самовластіе, ихъ не призналъ.

Исторія англійскихъ общественныхъ учрежденій подтверждаетъ слово въ слово тѣ же самыя истины въ обратномъ ихъ смыслѣ.

Въ Англіи высшія сословія (gentry и nobility) приняли на себя всѣ тягости внутренняго управленія и съ замѣчательнымъ политическимъ смысломъ воспользовались своими обязанностями для развитія своихъ правъ. На этомъ основаніи, на податной системѣ построено все зданіе англійской аристократіи, точно такъ какъ на ней основано и демократическое равенство французскаго общества.

Податныхъ сословій, то есть особыхъ классовъ, лично обложенныхъ по душамъ или дымамъ, или промысламъ, въ Англіи никогда не существовало. Податными признавались не лица, а имущества, кому бы они не принадлежали. Раскладка всѣхъ прямыхъ налоговъ производилась по одному всеобщему коренному правилу, что обложенію подлежитъ всякое доходное, видимое имущество, состоящее въ приходѣ — visible, profitable property situated in the parish.

Можно сказать, что изъ этого краткаго изрѣченія, изъ этихъ семи словъ развилась вся система земскихъ повинностей въ Англіи, система, введенная въ первобытныя времена гражданскаго устроенія, окончательно узаконенная въ XVI столѣтіи въ царствованіе Тюдоровъ и съ тѣхъ поръ въ теченіи трехъ столѣтій, послѣдовательно, неуклонно, сознательно примѣняемая ко всѣмъ безчисленнымъ родамъ и видамъ податей и повинностей, такъ что среди безпримѣрнаго разнообразія самыхъ налоговъ, среди смутныхъ, до крайности сбивчивыхъ обычаевъ и правилъ взиманія, одинъ только общій законъ связуетъ всѣ приходы, всѣ графства, всѣ сословія — закопъ равномѣрнаго обложенія по доходности имуществъ.

Законъ этотъ, какъ сказано, имѣетъ въ каждомъ словѣ глубокій смыслъ.

Во первыхъ, онъ установляетъ, что только visible — видимое имущество подлежитъ обложенію; видимость относится какъ къ движимой, такъ и къ недвижимой собственности, но очевидно не можетъ относиться до личной работы, и этимъ однимъ словомъ были исключены изъ окладовъ всѣ тѣ предметы, которые составляютъ въ прочихъ европейскихъ обществахъ главный источникъ государственныхъ повинностей — подушныя, поголовныя, подымныя подати; трудъ физическій и умственный былъ разъ навсегда уволенъ отъ всякихъ сборовъ и платежей, и попытки, ознаменовавшія аристократическія стремленія другихъ народовъ, свалить главное бремя налоговъ на личный трудъ неимущихъ классовъ, въ Англіи со временъ Тюдоровъ никогда болѣе не возобновляются.

Слово доходное имущество (profitable) обозначаетъ по англійскимъ

законамъ всякое безъ исключенія владѣніе или пользованіе, приносящее пользу и доходъ — и изъ этого общаго правила никакаго изъятія не допускается.

Недвижимая собственность, земли, дома, лѣса, и движимая, какъ-то церковные доходы (tithes — десятины), торговыя и промышленныя заведенія облагаются всѣ наравнѣ однимъ одинаковымъ процентомъ. Казенныя имущества не подлежатъ окладу, если они употребляются для общихъ правительственныхъ надобностей, напримѣръ: казармы, арсеналы, музеи, но какъ скоро они замѣщаются частнымъ лицомъ, хотя бы и служащимъ, то оцѣниваются по общей квартирной таксѣ (beneficial occupation); квартира полицейскаго служителя (constable) въ тюремномъ казенномъ зданіи подлежитъ окладу; помѣщенія въ рабочихъ домахъ, богадѣльняхъ и больницахъ также облагаются, какъ скоро сдаются за особою плату.

Изъемлются изъ обложенія только слѣдующія имущества: королевскіе дворцы и сады, мосты, шоссированныя дороги, церкви и кладбища, земли и зданія, назначенныя для наукъ и искуствъ, если притомъ они содержатся не изъ собственныхъ доходовъ, а изъ добровольныхъ подаяній и пожертвованій.

Наконецъ словами — состоящими въ приходѣ (situated in the parish) обозначается и третье главное условіе обложенія: только тѣ имущества считаются податными, которыя состоятъ, то есть постоянно пребываютъ на мѣстѣ, въ чертѣ мѣстныхъ земскихъ раскладокъ; на этомъ основаніи денежные капиталы не подлежатъ окладу, потому что могутъ безпрепятственно переводиться изъ одного мѣста въ другое, но денежные, десятинные сборы, предназначенные для содержанія англійскаго духовенства, подлежать налогу, узаконенному для всѣхъ прочихъ имуществъ, потому что составляютъ принадлежность, постоянную статью дохода мѣстнаго приходскаго причта.

Изъ этого видно, съ какою строгою послѣдовательностію и съ какимъ безпристрастіемъ была выведена вся податная система англійскаго самоуправленія. Видимость, доходность, мѣстность — вотъ тѣ основныя черты, которыми обозначены были податныя имущества — и отъ этихъ трехъ условій никогда въ теченіи многихъ столѣтій ни правительство, ни народъ не отступали; всякое имущество, подходящее подъ это опредѣленіе, платило повинности, и никакое имущество, не соотвѣтствующее этимъ условіямъ, не облагалось никакими мѣстными сборами. Текстъ, буква закона рѣшала споры и тяжбы какъ между частными лицами и обществами, такъ и пререканія между ними и правительствомъ; недоразумѣнія обсуждались и разрѣшались судебными властями

и не иначе, какъ по точному смыслу закона. Податныхъ лицъ и сословій не было; никто изъ великобританскихъ подданныхъ не могъ быть притянутъ къ податному окладу — ни отъ него изъятъ — ни по знатности происхожденія, ни по чину, промыслу, образу жизни. Произволъ былъ навсегда устраненъ изъ раскладокъ мѣстныхъ повинностей и выше всѣхъ административныхъ распоряженій, выше судебной власти, даже выше всемогущаго парламента стоялъ законъ равномѣрнаго обложенія имуществъ по ихъ доходности.

Прямой и естественный результатъ этой податной системы былъ тотъ, что всѣ общественныя тягости пали на тотъ классъ жителей, который владѣлъ имуществами, то есть на высшій и средній. Справедливость этого распредѣленія такъ очевидна, что въ нашъ просвѣщенный вѣкъ не возбуждаетъ вниманія; но если вспомнить, что оно принято было въ Англіи въ XIII столѣтіи, въ то время, какъ феодальное грабительство и крѣпостная эксплуатація свирѣпствовали во всей Европѣ, то нельзя не подивиться здравому смыслу дворянскаго сословія, принявшаго на себя все бремя налоговъ для упроченія своего политическаго могущества.

Время это было уже тяжкое въ XIV столѣтіи.

Въ 1359 году былъ сдѣланъ слѣдующій расчетъ о среднемъ окладѣ, платимомъ разными разрядами жителей по одному только полицейскому сбору въ графствахъ (county-rate):

Герцоги платили въ средней сложности каждый по	133	шиллинга.
Графы и мэръ города Лондона.	80	»
Бароны и баронеты.	40	»
Первостатейные купцы и оптовые торговцы. .	$13\frac{1}{2}$	»
Средніе землевладѣльцы (esquires)	$6\frac{2}{3}$	»
Мелкопомѣстные дворяне (gentry).	$3\frac{1}{2}$	»

Крупные землевладѣльцы (dukes) платили поэтому соразмѣрно своимъ имуществамъ въ 38 разъ болѣе, чѣмъ мелкіе помѣщики.

Наивысшаго размѣра достигли эти имущественные налоги въ исходѣ XVIII и началѣ XIX столѣтій, то есть въ то самое время, когда и преобладаніе имущественныхъ сословій и крупнаго землевладѣнія достигло высшей степени.

Уже въ концѣ XVIII столѣтія по примѣрному расчету мѣстные сборы простирались на сумму 4.333,300 фун. стерл., церковные—на 3.500,000 фун. ст. — итого 7.833,300 фун. ст. или руб. 54.833,100.

Въ 1810 — 1820 годахъ при окончательномъ торжествѣ охранитель-

ной политики и аристократическаго начала налогъ для бѣдныхъ достигъ громадной суммы 7.870,801 фун. ст. (въ 1817 г.), дорожная повинность простиралась на сумму 1.459,804 фун. ст. (въ 1814 г.), церковные сборы на 3.500,000 фун. ст.—итого мѣстныхъ сборовъ 12.830,605 ф. ст. или рублей 89.814,235.

Доходность имуществъ, подлежащихъ мѣстнымъ сборамъ, была опредѣлена въ 1815 г. для Англіи и кн. Валлисъ въ 51.898,423 фун. стерл., поэтому земскіе и церковные сборы составляли въ средней сложности около 25% доходности.

Въ этотъ же самый періодъ возрасли до громаднѣйшихъ суммъ и государственные прямые налоги.

Подоходная подать взималась въ размѣрѣ до 10% и въ 1815 г. составляла 15.642,339 фун. ст.

Поземельная подать еще простиралась на сумму до 1½ милл. фун. ст. и хотя прежній процентъ взиманія, опредѣленный въ 20% съ чистаго дохода, вслѣдствіе возвышенія доходности сильно понизился, но въ первой четверти XIX столѣтія онъ еще составлялъ отъ 5 до 10% съ ренты земель.

Если къ этому еще причислить разные прямые налоги (assesed-taxes) (), которые преимущественно падали на крупныхъ собственниковъ, то можно принять, что въ этотъ періодъ 1810—1820 г. имущественные классы, направлявшіе судьбами Англіи, уплачивали изъ своихъ личныхъ доходовъ на расходы этого управленія около 45%.

Въ частности процентъ этотъ бывалъ и выше, напримѣръ: имѣніе въ 550 десятинъ, приносящее дохода 6060 р., платило всѣхъ податей и повинностей 4662 р. (76%). Другое въ 150 десятинъ, доходность коего опредѣлена въ 1335 р. (по арендной платѣ), платило 1183 р. (90%). Третье изъ аренды 1485 р. обложено 784 р. Четвертое изъ 4500 р. 2222 руб.

Наконецъ были случаи, гдѣ общественные сборы простирались до 100 и до 107%, поглощая такимъ образомъ всю поземельную ренту.

Если расчитать всю сумму этихъ податей поземельно, по числу десятинъ, то получатся еще болѣе поразительные выводы. Вся площадь королевства Англіи и кн. Валлисъ составляла въ 1814 году 36.552,61 акровъ или 13.524,250 десятинъ (акръ = 0,37 десятины). Съ этого пространства взималось около того же времени (въ 1846 г.) мѣстныхъ сборовъ . . . . 8.801,838 фун. ст.

церковнаго сбора [2]) около . . . . . 4.500,000 » »

Государственнаго поземельнаго налога около	1.200,000	фун. ст.
Подоходной подати (income-tax) по отдѣлу земель и недвижимыхъ имуществъ (Schedula) въ 1843 г.	2.500,218	» »
Итого .	17.002,056	фун. ст.=
	119.017,392	руб.

Раздѣливъ 119 милліоновъ рублей на $13\frac{1}{2}$ милл. десятинъ мы получимъ средняго оклада на 1 десятину 8 р. 81 коп.

Въ этомъ числѣ разумѣется значительная часть, въ 1841 г. около половины, падала на строенія и городскія имущества и средній этотъ выводъ доказываетъ только общее распредѣленіе прямыхъ налоговъ и повинностей на территорію Англіи и Валлиса.

Очевидно, что распредѣленіе это было неправильное и что англійская gentry выносила это чрезмѣрное обремененіе только потому, что имѣла другіе источники дохода и другія вознагражденія, изъ коихъ главнымъ была высокая пошлина на привозный хлѣбъ и сырые продукты.

Но тѣмъ не менѣе эти числовыя данныя указываютъ, по какой высокой цѣнѣ выкупало англійское дворянство свое политическое первенство, что стоило наличными деньгами аристократическому началу удержаться въ единственной странѣ, гдѣ оно еще сохранилось до новѣйшихъ временъ; оно стоило около 50% чистаго дохода и 8 руб. 81 коп. съ десятины.

Съ тѣхъ поръ, въ особенности съ сороковыхъ годовъ, пропорція эта много измѣнилась и можно сказать, что тягость податныхъ окладовъ облегчалась для англійской gentry, по мѣрѣ того какъ она отказывалась отъ властолюбивыхъ своихъ видовъ и входила въ общій уровень народнаго самоуправленія; оцѣнка сельскихъ имуществъ вслѣдствіе отмѣны хлѣбныхъ пошлинъ понизилась и значительная часть мѣстныхъ и казенныхъ сборовъ перешла на городскія строенія и прочія доходныя статьи. Въ настоящее время процентъ обложенія сельскихъ имѣній простирается не выше 25% или 30%, если принять въ расчетъ церковный сборъ и необязательную плату на училища; но въ началѣ текущаго столѣтія, то есть въ то самое время, когда торжество англійской аристократіи такъ ярко блестѣло, что ослѣпляло всѣ высшіе классы прочихъ государствъ, въ это время, говоримъ, оно выплачивало, не считая косвенныхъ налоговъ, около половины изъ своихъ доходовъ на поддержаніе этого дорогаго блеска [3]).

Податнымъ обывателемъ признается въ Англіи оссuрiеr, то есть то лицо, которое непосредственно пользуется доходностію недвижимаго

имущества, и именно лицо, а не имущество. Земскія повинности разлагаются лично на обывателей по доходности того имущества, коимъ они пользуются, и возлагаются на ихъ личную отвѣтственность, такъ что недоимки и взысканія падаютъ во всякомъ случаѣ на лицо и въ случаѣ отчужденія имущества остаются за прежнимъ владѣльцемъ и не перечисляются на имущество. На этомъ основаніи обывателемъ признается тотъ, кто занимаетъ, содержитъ, арендуетъ, нанимаетъ домъ или землю; земскій окладъ расчитывается по доходности домовъ и земель, доходность опредѣляется по наемной или арендной (оброчной) платѣ за дома и земли. По коренному правилу англійскаго законодательства собственникъ самъ по себѣ окладу не подлежитъ, если онъ самъ лично не эксплуатируетъ своего имущества, то есть не держитъ своего хозяйства въ имѣніи, не живетъ въ домѣ; только въ новѣйшее время, въ исходѣ XVIII столѣтія изъ этого общаго правила сдѣлано было весьма важное изъятіе, извѣстное подъ именемъ Compounding the Rates; по статуту короля Георга III всѣ оклады, падающіе на имущества менѣе 6 фун. стер. (42 р.) годоваго дохода, считаются за собственникомъ, домовладѣльцемъ или землевладѣльцемъ, и онъ лично (а не occupier) признается податнымъ обывателемъ. На него падаютъ отвѣтственность и взысканіе огульно за все имущество, въ чьихъ бы рукахъ оно ни находилось.

Такимъ образомъ по новѣйшимъ исчисленіямъ всѣ земскія повинности разлагаются на 3.330,831 домохозяевъ, изъ коихъ 2.230,076 уплачиваютъ земскіе сборы непосредственно, а за остальныхъ 1.100,755 облагаются домовладѣльцы и землевладѣльцы.

Эти 3.330,831 мѣстныхъ податныхъ обывателей и представляютъ наличный составъ земства въ Англіи. Они несутъ всѣ тягости, они же пользуются и всѣми правами самоуправленія. Принимая населеніе Англіи (королевства Англіи и княжества Валлиса) въ 20 милліоновъ жителей, приходится по 1 податному обывателю на 6 жителей обоего пола.

Между ними поровну, по оцѣнкѣ доходности распредѣляются земскіе сборы, составляющіе, какъ выше исчислено, около 25% чистаго дохода. Но кромѣ того на тѣ же имущества, но по другой раскладкѣ, падаютъ еще и другія повинности и подати личныя и денежныя: 1) мировая служба, 2) поземельный налогъ (land-tax), 3) подоходная подать (income-tax), эти три повинности относятся только къ крупному землевладѣнію свыше 100 ф. стер. (700 р.) дохода, и составляютъ добавочную плату не менѣе 10 или 12% съ чистаго дохода. Лицъ, подлежащихъ этимъ налогамъ, считается въ Англіи около 600,000, которыя и образуютъ высшее сословіе крупныхъ собственниковъ [1].

Отношеніе между этими двумя числами 3.300,000 всѣхъ обывателей и 600,000 крупныхъ собственниковъ и выражаетъ приблизительно характеръ самоуправленія въ Англіи. Первые всѣ вмѣстѣ по равномѣрной раскладкѣ исправляютъ повинности мѣстнаго управленія и на томъ же основаніи, на равныхъ правахъ участвуютъ въ общественныхъ сходкахъ; всѣ безъ исключенія пользуются избирательнымъ и совѣщательнымъ голосомъ въ vestry — приходскихъ собраніяхъ, и имущественнаго ценса между ними не полагается; когда по вышеупомянутому статуту Compounding the Rates признано было нужнымъ перевести на самихъ собственниковъ отвѣтственность за податной окладъ мелкихъ обывателей, то въ томъ же актѣ парламента было оговорено, что сіи послѣдніе сохраняютъ право голоса въ общественныхъ сходкахъ.

Вторые въ числѣ 600,000, участвуя наравнѣ съ прочими въ земскихъ повинностяхъ, сверхъ того облагаются поземельными и подоходными налогами государственными; они же исправляютъ безвозмездно земскую и мировую службу, изъ нихъ набираются мировые судьи, смотрители дорогъ, попечители бѣдныхъ, народнаго здравія и члены разныхъ управъ.

Податные обыватели въ Англіи раздѣляются такимъ образомъ на два главныхъ разряда: избирателей въ числѣ 3.300,000 домохозяевъ и избираемыхъ 600,000 крупныхъ собственниковъ [8]).

Первые обложены только земскими повинностями.

Вторые кромѣ земскихъ несутъ еще государственные прямые налоги и личную службу въ земскихъ и мировыхъ учрежденіяхъ.

Обращаясь къ нашему отечеству, къ податной системѣ русскаго законодательства, мы находимъ два періода, рѣзко другъ отъ друга раздѣляющіеся.

Сколько можно судить по рѣдкимъ памятникамъ древне-русскаго законодательства, мало разработаннымъ и темнымъ по смыслу, кажется, что до исхода XVII столѣтія все обложеніе происходило по землѣ, и государственное тягло, общественное и частное тянулось съ земельныхъ угодій. Въ первобытныя времена гражданскаго устроенія земля въ Россіи, точно такъ какъ и въ Англіи, признавалась вся государева, но когда она по пожалованью стала переходить въ частныя руки — населяться и воздѣлываться, то въ распредѣленіи податей и повинностей принято было у насъ начало совершенно противуположное англійскому. Тамъ обложены были тѣ земли, которыя перешли въ полную, вольную собственность (freehold), и изъяты изъ оклада земли тяглыя, то есть подлежащія частнымъ сборамъ и повинностямъ (copyhold). Въ Россіи наоборотъ чер-

ныя земли государева владѣнія подлежали и казенному тяглу въ лицѣ водворенныхъ на нихъ черныхъ людей — крестьянъ; бѣлыя земли и ихъ владѣльцы бѣломѣстцы, то есть собственники увольнялись отъ всѣхъ платежей.

Тягло лежало крѣпко на имуществѣ, не принимая въ расчетъ личность владѣльца, такъ что черныя, тяглыя земли оставались податными, хотя бы впослѣдствіи по актамъ владѣнія и перешли къ лицамъ, уволеннымъ по другимъ своимъ землямъ отъ казенныхъ сборовъ, къ такъ называемымъ бѣломѣстцамъ, дворянамъ и служилымъ людямъ. Поземельная раскладка была общимъ неизмѣннымъ правиломъ: тяглыя земли были долго единственнымъ предметомъ обложенія, за исправленіе повинностей отвѣтствовали люди, водворенные на земляхъ, и кому бы эти земли ни принадлежали, казнѣ или частному лицу, если только онѣ считались тяглыми, то подлежали окладу; если же онѣ составляли вольную, полную собственность владѣльца, не населенную, хотя бы и приносящую другой косвенный доходъ, то считались вольными отъ всякихъ сборовъ. Водвореніе черныхъ людей то есть земледѣльцевъ въ уѣздахъ и посадскихъ людей въ городахъ немедленно возводило земли въ разрядъ податныхъ тяглыхъ и наоборотъ, пока земли не были населены, онѣ податей не платили.

Такимъ образомъ въ противность англійскому порядку нашъ русскій законъ или, лучше сказать, древне-русскій обычай подвергалъ казенному обложенію не имущество вольное, а напротивъ только такое, которое уже кромѣ фискальнаго тягла исправляло повинность, оброкъ или барщину въ пользу казны, монастырей и частныхъ вотчинниковъ и помѣщиковъ, облагая ихъ вдвойнѣ и освобождая прочія имущества, уже безъ того отъ частныхъ повинностей свободныя.

Изъ этого порядка обложенія по землѣ возникли понятія и самыя слова земство и земскія повинности, и такъ какъ всѣ тяглыя земли были во владѣніи и пользованіи простаго народа, то всѣ повинности возложены были на него, но вмѣстѣ съ тѣмъ и земскія права не могли его миновать. Права эти разумѣется были ничтожныя, номинальныя, но все-таки коль скоро дѣло коснулось того, чтобы предоставить самимъ жителямъ раскладку податей, нарядъ работъ и натуральныхъ повинностей, взиманіе сборовъ, дѣло это не могло обойтись безъ участія земскихъ людей, земскими людьми считались сельскіе и городскіе обыватели, водворенные на тяглыхъ земляхъ; отъ нихъ до XVII столѣтія выбирались: земскіе старосты и цѣловальники, заправлявшіе царскими сборами; избраніе производилось крестьянами, всѣми лучшими и ср

ними и младшими; раскладка повинностей дѣлалась міромъ подъ надзоромъ этихъ земскихъ старостъ или окладчиковъ, нарочито для сего выбранныхъ, и по приговору всѣхъ людей, водворенныхъ на тяглыхъ земляхъ, людей посадскихъ (городскихъ жителей) и волостныхъ (сельскихъ обывателей). Они верстались сами промежь себя въ оброкахъ и во всякихъ податяхъ по животамъ, по промысламъ и по угодьямъ.

Такъ было до временъ Петра I. Всѣ оброки и всѣ подати были поземельные и назывались земскими — раскладывались міромъ и разверстывались по тремъ предметамъ обложенія: по скоту (животамъ), по промысламъ и по угодьямъ.

Великому преобразователю эти смутные порядки земскаго самообложенія и поземельныхъ промысловыхъ сборовъ были не по нраву и дѣло, имъ предпринятое, не терпѣло тѣхъ отлагательствъ, недоразумѣній и процедуръ, которыя сопряжены съ народнымъ самоуправленіемъ. Уже за 100 лѣтъ передъ тѣмъ люди черные, первоначально водворенные на тяглыхъ земляхъ, были къ нимъ прикрѣплены; люди постепенно смѣшиваются съ землей, уподобляются имуществу, ими занимаемому, и наконецъ сами своимъ лицомъ, своей душой превращаются въ предметъ обложенія, въ окладную единицу. Поземельные и промысловые сборы всѣ вмѣстѣ для удобства взиманія переименовываются въ подать подушную; частные оброки и повинности, слѣдуя тому же примѣру, взимаются съ души, вотчины и помѣстья оцѣниваются и продаются по душамъ и вся податная система, основанная на тяглой землѣ, переходитъ всецѣло, всею своею тягостію на тяглаго простолюдина.

Дворянство, притянутое къ службѣ, отъ подушной подати избавляется, и еслибъ эта подать была дѣйствительно подушная, то таковое избавленіе было бы законно и справедливо: но въ дѣйствительности мы видимъ, что она считалась тяглой на землѣ и только разлагалась на тяглыхъ людей и поэтому въ результатѣ оказывается, что собственники были избавлены отъ платежей за всѣ тѣ земли, которыя состояли въ непосредственномъ ихъ владѣніи, и были обложены въ лицѣ своихъ крестьянъ за всѣ тѣ угодья, которыя находились въ пользованіи поселянъ.

Далѣе по мѣрѣ устроенія русскаго государства къ подушной подати пріурочиваются и всѣ прочія повинности, частныя, общественныя, мірскія, земскія, и дворянство на томъ же основаніи, на коемъ уволено было отъ подушной, изъемлется и отъ всѣхъ прочихъ тягостей, будто бы въ вознагражденіе за свою обязательную государеву службу. Наконецъ

по дворянской грамотѣ и эта принудительная служба отмѣняется; русскому помѣстному сословію дается вольность, полная и праздная вольность отъ службы и отъ податей и вмѣстѣ съ тѣмъ всемилостивѣйше даруется ему право разлагать и расходовать земскіе сборы, въ уплатѣ коихъ оно не участвуетъ, — и чинить судъ и расправу черезъ людей выборныхъ изъ своей среды изъ класса неплательщиковъ надъ людьми тяглыми, податными, крѣпостными.

Земская реформа, начавшаяся въ 1851 г. съ изданіемъ устава о земскихъ повинностяхъ, застала русское земство въ слѣдующемъ смутномъ положеніи:

Дворянство, изъятое по коренному закону отъ подушной подати, избавилось и отъ всѣхъ прочихъ натуральныхъ и денежныхъ повинностей, въ томъ числѣ и отъ обязательной службы, соотвѣтствующей рекрутской повинности низшихъ сословій [6]).

То же самое изъятіе распространено и на именитыхъ городскихъ гражданъ — на гильдейское купечество.

Земскія повинности разлагались только на тѣ лица, которыя платили подушную подать и не были изъяты особымъ закономъ отъ земскихъ повинностей. Эти лица назывались податными обывателями и сословіями и раздѣлялись на городскихъ и сельскихъ. Къ городскимъ причислялись: мѣщане, ремесленники, наемные служители и рабочіе въ городахъ. Къ сельскимъ — поселяне вѣдомства государственныхъ имуществъ, удѣльные и помѣщичьи.

Повинности земскія превратились точно такъ какъ и казенныя подати въ чисто подушный окладъ и окончательно съ ними смѣшались. Плательщики ихъ не могли различить; сборы всѣ вмѣстѣ разлагались, взыскивались и вносились отъ низшихъ сословій по счету ревизскихъ душъ, обыкновенно даже мѣшались съ частными оброчными платежами, зачитывались и перечислялись въ господскія суммы, и расписывались самовольно по графамъ окладныхъ книгъ уѣздныхъ казначействъ то въ текущіе платежи, то въ недоимки прежнихъ лѣтъ, то въ подушную подать, то въ земскіе сборы.

Общій результатъ этого порядка или, лучше сказать, безпорядка вещей былъ слѣдующій:

Огромныя пространства привольныхъ степей, плодородныхъ равнинъ и высокоствольныхъ лѣсныхъ дачь, уволенныя отъ исправленія податей и повинностей, составляли въ рукахъ немногихъ крупныхъ землевладѣльцевъ и лѣсопромышленниковъ неприкосновенный фондъ неистощимаго богатства.

Въ то же время земли заселенныя несли всю тягость государственнаго многотруднаго устроенія и несли ихъ по мѣрѣ населенія такъ, что чѣмъ болѣе стѣснялся бытъ поселянъ, тѣмъ выше облагались эти угодья.

Пустыни пользовались выгодами и льготами.

Поселенія несли всѣ тягости.

Владѣльцы пустопорожнихъ земель богатѣли.

Люди, тянувшіе тягло въ пользу владѣльца съ тѣхъ же земляныхъ угодій, исправляли и всѣ повинности, всѣ безъ исключенія личныя, рабочія, денежныя, оброкъ, рекрутство, постой, подводы, барщину и государственную подушную подать.

Итакъ мы должны къ сожалѣнію признать, что послѣдовавъ примѣру европейской цивилизаціи со временъ Петра Великаго, мы не успѣли различить ея благъ отъ ея золъ и перенесли, можно сказать, насильственно на нашу русскую землю порядки, природные другимъ странамъ, но намъ, нашему народному быту вовсе чуждые.

Личное подданство (Unterthänigkeit) было общимъ кореннымъ закономъ европейскихъ обществъ и изъ него, изъ феодальной зависимости, цеховыхъ учрежденій, патримоніальнаго суда проистекаютъ и податныя системы, основанныя на обложеніи лицъ, сословій, рабочей силы, личнаго труда.

У насъ тягло лежало искони на землѣ и только въ виду фискальныхъ удобствъ и административныхъ пользъ перенесено было въ началѣ прошлаго столѣтія на душу, на обывателя.

Но послѣдствія этого неравномѣрнаго обложенія уже проникли глубоко и тѣ же самыя грозныя тучи, которыя накопились вѣками надъ прочими народами, висятъ и надъ нами, привлеченныя несправедливостями новѣйшихъ временъ.

Еще у насъ не представляется такихъ рѣзкихъ предзнаменованій внутреннихъ междоусобій, какъ во Франціи или Германіи, еще сословная рознь не превратилась въ сословную вражду. Добродушіе нашихъ народныхъ нравовъ смягчаетъ суровость нашихъ податныхъ законовъ. Но нельзя скрывать отъ себя, что сѣмена раздора посѣяны и у насъ на той же почвѣ, на которой они выросли въ феодальной Европѣ, на почвѣ неравномѣрной и несправедливой податной системы.

Въ Россіи, какъ и во Франціи, государство созидалось трудами, деньгами и личной работой простаго народа. Въ Россіи, какъ и во Франціи, натуральными повинностями крестьянъ рылись канавы, мостились дороги, перевозились войска, содержались почты и кормились воеводы. Въ Россіи, точно такъ какъ и во Франціи, дворянство, первоначально

уводенное отъ казенныхъ податей взамѣнъ службы имъ исправляемой, впослѣдствіи избавилось отъ всѣхъ обязательствъ, но не приняло на себя соотвѣствующей доли другихъ повинностей и осталось такимъ образомъ сословіемъ привиллегированнымъ, то есть празднымъ, среди всѣхъ прочихъ сословій рабочихъ и податныхъ.

Отъ этого въ Россіи, какъ и во Франціи, высшія сословія утратили ту нравственную силу, которая пріобрѣтается предводителями народныхъ массъ или вооруженныхъ полковъ, когда они раздѣляютъ опасности и лишенія съ рядовыми людьми, ими командуемыми и точно такъ, какъ военный начальникъ потерялъ бы всю свою власть надъ войскомъ, еслибъ покинулъ его въ минуту опасности, такъ и дворянскія сословія потеряли ее невозвратно въ тотъ день и въ тѣхъ странахъ, гдѣ допустили обложеніе низшихъ классовъ народа съ изъятіемъ своихъ лицъ и своихъ имуществъ отъ податныхъ окладовъ.

Въ таковыхъ обществахъ сила, окончательно, послѣ многихъ превратностей, должна остаться за тѣми людьми, которые несли тягости, и поэтому на томъ же основаніи, на коемъ Англія признавалась доселѣ страной аристократической, Франція демократической, Россія должна быть признана страной земской, въ коей всѣ права и обязанности разлагаются по земскому тяглу.

Это тягло несло въ Англіи сословіе землевладѣльцевъ, во Франціи всѣ простолюдины поголовно, въ Россіи земскіе обыватели.

Главная черта сходства между нашими и англійскими податными законами состоитъ въ томъ, что въ Англіи и въ Россіи предметомъ обложенія была земля, но съ тою разницей, что въ первой подати разлагались по доходности имуществъ и потому пали преимущественно на высшія сословія — у насъ же раскладка производилась по огульному счету лицъ, водворенныхъ на земляхъ, и пала на низшіе классы мѣстныхъ жителей безъ всякой соразмѣрности съ ихъ доходностію.

Съ Франціей и прочими континентальными странами нашъ народный земскій бытъ не имѣлъ ничего общаго до реформъ прошедшаго столѣтія, и податная система, принятая въ Европѣ, по коей вся раскладка производилась поголовно, подушно, то есть распредѣлялась на личную рабочую силу, прямо противуполагается нашему порядку обложенія по коему лицо облагается только съ земли, съ тягла, въ качествѣ обывателя, то есть жителя, водвореннаго на извѣстномъ пространствѣ земляныхъ угодій.

Отъ этого порядка было отступлено со временъ Петра I. Къ нему мы возвращаемся со времени введенія земскаго положенія и въ заключеніе

намъ остается только пожелать, чтобы возвращеніе это было полное и по возможности скорѣйшее.

Еще открыта дверь, черезъ которую образованныя (мы не говоримъ высшія) сословія могутъ вступить въ связь съ простымъ народомъ, принимая на себя соразмѣрную ихъ имуществамъ часть народныхъ тягостей. Но эта часть гораздо выше, чѣмъ обыкновенно себѣ воображаютъ, и примѣръ Англіи намъ указываетъ приблизительно, какъ она значительна.

Ancien régime, паденіе коего такъ краснорѣчиво описано Токвилемъ, и состоявшій ни въ чемъ иномъ, какъ въ эксплуатаціи низшихъ сословій высшими, во всякомъ случаѣ долженъ уступить новому порядку вещей, обозначаемому названіями демократія или земство и состоящему въ равномѣрности обложенія и равноправности всѣхъ жителей. Но для самаго развитія этихъ новыхъ порядковъ, для благополучнаго перехода отъ угнетенія къ самоуправленію желательно, чтобы вліяніе и руководство образованныхъ классовъ было сохранено до извѣстной поры и до извѣстной степени, а для этого не представляется никакаго другаго способа, какъ участіе ихъ на равныхъ правахъ со всѣми прочими обывателями въ государственныхъ и общественныхъ тягостяхъ.

Этимъ способомъ удержалась англійская gentry съ XIII по XIX столѣтіе. Нынѣ мало по малу, шагъ за шагомъ она сходитъ съ политическаго поприща. Переходъ, о коемъ мы выше упомянули отъ древнихъ порядковъ къ новымъ совершается въ Англіи на нашихъ глазахъ мирно и незамѣтно. Дальнѣйшее существованіе англійской аристократіи было бы нынѣ уже безполезно, можетъ быть и вредно; но отрекаясь отъ власти и преобладанія, это сословіе уноситъ съ собой сознаніе великаго дѣла, честно имъ исполненнаго и можетъ похвалиться, что вынесло на своихъ плечахъ и выкупило своими доходами свободу всего англійскаго народа и величіе своего отечества.

Французская аристократія сошла со сцены съ рыцарскою храбростію, но безъ славы и безъ пользы, потому что искала опоры не въ равноправности обложенія, а въ изъятіяхъ и податныхъ льготахъ и надъ прахомъ этихъ любезныхъ и отважныхъ царедворцевъ Франція вѣчной памяти не отслужила, а произнесла неумолимый, но справедливый приговоръ:

J'ose affirmer que du jour où la Noblesse eut la lâcheté de laisser taxer le tiers-état pourvu qu'on l'exceptât elle-même, de ce jour là fut semé le germe de tous les vices et de tous les abus qui ont travaillé l'ancien

régime pendant le reste de sa vie et ont fini par causer violemment sa mort. (Toqueville, l'Ancien Régime. p. 170.)

Эту lâcheté (подлость) французское дворянство не могло даже искупить потоками своей благородной крови.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Выраженіе обыватель имѣетъ на нашемъ юридическомъ языкѣ спеціальное и нѣсколько загадочное значеніе. Въ словаряхъ его переводятъ словомъ житель, обитатель; но въ этомъ смыслѣ и вообще въ народномъ нарѣчіи оно употребляется весьма рѣдко. Напротивъ во всѣхъ законодательныхъ актахъ и правительственныхъ распоряженіяхъ слово обыватель всегда замѣняетъ выраженіе мѣстный житель, если рѣчь идетъ о правахъ и повинностяхъ мѣстнаго населенія; такъ напримѣръ въ прежнихъ и новѣйшихъ уставахъ земскихъ повинностей, путей сообщеній, строительномъ, сельскіе и городскіе жители всегда именуются обывателями, какъ скоро излагаются ихъ обязанности и участіе ихъ въ податяхъ и налогахъ, но съ другой стороны при исчисленіи всего поголовнаго населенія всегда говорится о жителяхъ, душахъ и не употребляется слово обыватель; дворянъ, духовныхъ лицъ, разночинцевъ, также дворовыхъ людей не называютъ обывателями. Поэтому намъ кажется, что выраженіе собственно означаетъ домохозяина, то есть лицо, пользующееся осѣдлостію, имуществомъ, хозяйствомъ нѣкотораго рода самостоятельностію и поэтому обложенное податями, повинностями и службою. Дворяне съ одной стороны и безземельные, неимущіе классы съ другой не признаются обывателями, потому что ни тѣ, ни другіе не несутъ государственнаго и общественнаго тягла. Тягло какъ въ Англіи, такъ и въ Россіи налагается на то лицо, которое непосредственно имуществомъ пользуется, занимаетъ землю или домъ (occupier), живетъ, бываетъ на мѣстѣ (обыватель), и какъ англійское, такъ и русское законодательства приняли это основаніе, вѣроятно потому что всякое взысканіе, распоряженіе гораздо скорѣе приводится въ дѣйствіе черезъ людей, состоящихъ на лицо, чѣмъ черезъ собственниковъ, проживающихъ въ разныхъ мѣстахъ.

По нашему мнѣнію слово обыватель очень близко подходитъ къ англійскому термину occupier; мы его вообще употребимъ для означенія мѣстнаго домохозяина, обложеннаго земскими и общественными повинностями.

---

[2]) Въ расчетахъ о земскихъ и государственныхъ повинностяхъ въ Англіи весьма часто упускаются изъ виду десятинные сборы tithes, которые въ земскія раскладки не входятъ и потому ускользаютъ отъ вниманія. Они составляютъ отъ 1 до $2^1/_2$ рублей съ англійскаго acre (0,37 десятины) и въ нѣкоторыхъ случаяхъ до 5 руб. Они взыскиваются независимо отъ церковнаго сбора church-rate, который простирается только на 506,812 ф. ст. и идетъ на содержаніе самихъ церквей, между тѣмъ какъ десятинный сборъ доходитъ до 4.500,000 ф. стерл. и назначается на содержаніе причтовъ. Сборъ этотъ падаетъ на тѣ же недвижимыя имущества, какъ и всѣ прочія мѣстныя повинности и составляетъ не менѣе 20% доходности. Замѣчательно при этомъ, что самый этотъ сборъ, платимый обывателями на содержаніе церковно-служителей, подвергается въ свою очередь земскому окладу, какъ доходная статья церковныхъ причтовъ и изъ десятиннаго сбора удерживается въ земскій извѣстный процентъ. (Gneist. Die Selbstverwaltung in England. s. 513.)

---

[3]) Всѣ эти страницы, начиная со словъ «Наивысшаго размѣра», передѣланы изъ перваго изданія, и мы должны чистосердечно повиниться въ грубой ошибкѣ, сдѣланной при вычисленіи процента обложенія на стр. 159 перваго изданія. Ошибка наша состояла въ томъ, что мы смѣшали числа годовъ: такъ напримѣръ, подоходный налогъ въ настоящее время простирается не болѣе какъ на 3 и $3^1/_2$%, но онъ доходилъ въ 1799, 1806 и 1815 г. до 10% и послѣ Крымской войны въ 1857 г. до 16 пенсовъ съ 1 фн. ст. или $6^2/_3$%. Но самая большая разница вышла изъ расчета поземельнаго налога (land-tax): при установленіи его въ 1692 г. процентъ взиманія былъ положенъ въ 1 шиллингъ съ фунта стерлинга поземельной ренты, что равняется 20%; принявъ это число, мы упустили изъ виду то обстоятельство, что съ 1798 года переоцѣнка доходовъ пріостановлена, и что поэтому по естественному возвышенію доходности земель въ теченіи полстолѣтія номинальный окладъ по 1 шил. съ 1 ф. ст. превратился изъ 20% въ началѣ столѣтія въ 10%, и нынѣ въ 4 и 5%.

Это составило разницу около 15% и вмѣсто 60 процентовъ, означенныхъ на стр. 160 перваго изданія, мы теперь приняли 45, какъ средній окладъ крупнаго землевладѣнія въ Англіи, но не въ настоящее время, а въ періодъ 1810 — 1820 года.

Мы знаемъ, что и эти расчеты показались нѣкоторымъ критикамъ преувеличенными, намъ возражали, что французскій писатель Léonce de Savergne, расчитывая доходность одного гектара въ Англіи въ 80 фран-

ковъ, принималъ общую сумму налоговъ съ 1 гектара (0,91 десят.) въ 20 фр. или 25%. Также приблизительно расчитываетъ и Гнейстъ.

Но мы имѣли въ виду указать на тотъ моментъ соціальнаго быта Англіи, когда аристократическое начало достигло наивысшаго своего развитія, и этому блестящему первенству высшихъ классовъ сопоставить всю тягость выносимыхъ этими классами земскихъ и казенныхъ податей и повинностей; поэтому мы и остановились на этомъ періодѣ 1810 до 1820 годовъ.

(Gneist. Die Selbstverwaltung in England. § 19).

---

*) Подъ впечатлѣніемъ блистательной роскоши высшей англійской аристократіи въ Европѣ составилось преувеличенное понятіе о богатствѣ всего сословія землевладѣльцевъ въ Англіи, и когда выставляются громадныя цифры налоговъ, выносимыхъ этими классами, то высшія сословія другихъ странъ заявляютъ, что они будто бы гораздо бѣднѣе англійской gentry. По расчету, представленному парламенту министромъ Дизраэли (въ1850 г.), оказывается, что дѣйствительно около 2,000 семействъ пользуются доходомъ болѣе 70,000 руб. въ годъ и изъ нихъ 18 собственниковъ получаютъ около 9 мил. или въ средней сложности по 500,000 руб. дохода. Эти 2,000 собственниковъ и составляютъ собственно англійскую аристократію, ослѣпляющую всю Европу блескомъ своего high-life-a, comfort-a и sport-a. Но они не уплачиваютъ около ⅓ своихъ доходовъ на земскіе и государственные сборы.

Затѣмъ общее число землевладѣльцевъ простирается до 250,000 собственниковъ, владѣющихъ въ средней сложности 80 десятинами съ доходами около 1,500 руб. въ годъ.

Относительно прочихъ сословій кромѣ домовладѣльцевъ исчисленія сдѣланы съ приблизительною точностію, для раскладки подоходнаго налога и изъ нихъ оказывается, что въ разрядѣ промышленниковъ и торговцевъ только 485 домохозяевъ имѣютъ дохода болѣе 70,000 руб. въ годъ, въ томъ числѣ 40 по 350,000 руб. и болѣе.

Въ томъ же разрядѣ съ доходомъ болѣе 700 р. показано 251,564 податныхъ лицъ.

Такимъ образомъ къ высшему сословію съ 70,000 руб. и болѣе дохода относятся около 2,000 землевладѣльцевъ и 485 промышленниковъ и торговцевъ — всего около 2,500.

Къ среднему съ доходами отъ 700 до 70,000 руб. 248,000 помѣщиковъ и 251,000 купцовъ, фабрикантовъ, банкировъ — всего около 500,000.

Кромѣ того къ этому высшему разряду еще относятся разныя долж-

ностныя лица, окладное жалованье коимъ выше 700 руб.; таковыхъ лицъ считается около 70,000.

---

[5]) Исчисленія, здѣсь представляемыя, позаимствованы преимущественно изъ сочиненія Fisco: Des taxes locales dans le Royaume-Uni. Этотъ замѣчательный трудъ, исполненный оффиціально по порученію бельгійскаго правительства и при дружномъ содѣйствіи англійскихъ властей, заслуживаетъ безъ сомнѣнія болѣе вѣры, чѣмъ отдѣльныя статистическія частныя изслѣдованія. На страницахъ 43 — 54 этой книги сдѣлано общее исчисленіе податныхъ плательщиковъ Англіи. Далѣе мы пополнили эти свѣдѣнія исчисленіемъ земскихъ обывателей, представленнымъ въ сочиненіи Gneist-a, Die Selbstverwaltung in England. § 18.

Выводы наши, взятые изъ этихъ двухъ источниковъ, не вполнѣ сходятся съ нѣкоторыми новѣйшими изслѣдованіями; такъ напримѣръ въ брошюрѣ, полной интереса, г. Шипова о финансахъ Англіи и Франціи между прочимъ сказано, что вся масса землевладѣнія находится въ Англій въ рукахъ 649,000 собственниковъ (стр. 57).

Противъ этого авторитета мы приводимъ другой — министра Дизраэли, который въ полномъ парламентѣ, исчисляя собственниковъ, подлежащихъ поземельнымъ налогамъ, полагалъ во всѣхъ трехъ королевствахъ около 250,000 землевладѣльцевъ и, раздѣляя между ними всю площадь удобныхъ земель, принималъ въ средней сложности пространство владѣній каждаго отдѣльнаго лица въ 70 десятинъ и средній доходъ одного землевладѣльца въ 1,500 рублей.

Г. Шиповъ повидимому смѣшалъ выраженія собственники и землевладѣльцы. По расчету подоходнаго налога (income-tax) всѣхъ крупныхъ собственниковъ, платящихъ эту подать считается дѣйствительно около 600,000, но въ томъ числѣ около 350,000 лицъ торговаго сословія и 70,000 другихъ классовъ. Землевладѣльцевъ же всѣхъ вмѣстѣ въ 1850 г. во всей Англіи считалось не болѣе 250,000. Если вспомнить, что income-tax взыскивается только съ имѣній, приносящихъ дохода болѣе 700 руб., и что по расчету Дизраэли средній доходъ каждаго землевладѣльца простирается до 1,500 руб., то изъ этого можно заключить, что почти вся англійская gentry обложена этой экстраординарной податью.

Относительно другаго разряда земскихъ обывателей, обложенныхъ собственно земскими сборами, мы придерживались также оффиціальныхъ свѣдѣній, приведенныхъ Гнейстомъ. Всѣхъ податныхъ обывателей этого разряда считалось въ Англіи въ 1859 г. (Report of local taxation p. 37) 3.330,831. Изъ этого числа самихъ собственниковъ, т. е. домовладѣльцевъ, землевладѣльцевъ, платящихъ подати, непосредственно было 1.000,755. Обывателей (occupiers) считалось 2.230,076, изъ нихъ

224,066 фермеровъ, 10,561 управляющихъ; остальные около 2.000,000 принадлежали къ городскимъ сословіямъ, жильцамъ и нанимателямъ квартиръ.

При этомъ слѣдуетъ еще замѣтить, что около 25% мелкихъ жильцевъ, а именно всѣ тѣ, коихъ наемная плата за квартиру ниже 6 фн. (42 руб.) освобождаются отъ земскихъ сборовъ по силѣ вышеупомянутаго положенія Compounding the Rates, по коему земскіе сборы переводятся съ нихъ на домовладѣльцевъ.

Итакъ въ Англіи обложеніе прямыми налогами назначается по земскимъ сборамъ съ имуществъ, оцѣненныхъ не ниже 42 руб. годовой платы или годоваго дохода, а по государственнымъ податямъ и прямымъ налогамъ съ имуществъ не ниже 100 фн. (700 руб.) доходности. Съ этой нормы (700 руб.) начинается также и разрядъ лицъ, обязанныхъ служить безвозмездно въ должностяхъ мировыхъ судей, членовъ управъ и проч. Они несутъ поэтому двойную тягость противъ средняго класса, т. е. если обыватель при 90 ф. ст. платитъ 25 — 30 процентовъ, то владѣлецъ 110 ф. ст. дохода отдаетъ личной службой и денежными сборами не менѣе 50% своего дохода. Наконецъ мелкіе собственники и домохозяева, квартирная плата коихъ менѣе 42 руб., ничего не платятъ ни по земскимъ, ни по государственнымъ прямымъ налогамъ.

Въ 1848 году представлена была парламенту слѣдующая таблица доходности по королевству Англіи и княжеству Валлису:

	Число лицъ.	Всего дохода. (Милліоновъ рублей)
Съ доходомъ болѣе . . 700 руб.	577,840	1,547
» отъ 525 до 700 »	251,280	154
» » 420 » 525 »	267,040	126
» » 210 » 420 »	1.316,340	385
» менѣе . . 210 »	6.134,650	469
Всего	8.547,150	2,681

(Fisco. Des taxes locales dans le Royaume-Uni, page 45 et suiv).

---

[6]) При сравненіи бюджетовъ разныхъ государствъ и стоимости разныхъ повинностей обыкновенно упускается изъ виду самая тяжкая изъ нихъ — рекрутская. Главное отличіе и преимущество англійской податной системы надъ всѣми прочими состоитъ именно въ томъ, что съ древнѣйшихъ временъ военная служба лежала на денежной повинности высшихъ и среднихъ сословій, между тѣмъ какъ во всей прочей Европѣ она исправлялась натуральной повинностію низшихъ классовъ. Чтобы перевести эту тягость на денежный счетъ можно принять, что въ Россіи въ средней сложности низшія податныя сословія въ теченіи настоящаго

столѣтія ставили ежегодно по 5 или 6 рекрутъ съ 1,000 ревизскихъ душъ и, принимая цѣну рекрутской квитанціи въ 500 руб., платили такимъ образомъ по $2^1/_2$ или 3 руб. съ ревизской души, или считая нынѣшнее податное населеніе въ 30 милліоновъ около 75 или 90 мил. руб. въ годъ.

Переводъ военной повинности съ высшихъ классовъ на низшіе былъ одною изъ вопіющихъ несправедливостей минувшихъ временъ и отозвался на народномъ хозяйствѣ всего континента. Мы называемъ эту мѣру вопіющей несправедливостію, потому что при первоначальномъ устроеніи всѣхъ европейскихъ обществъ военная служба лежала напротивъ на классѣ землевладѣльцевъ, которымъ помѣстья и розданы были съ условіемъ ставить наемныхъ ратниковъ. Впослѣдствіи, когда эти наборы охотниковъ оказались затруднительными для помѣщиковъ и неудобными для государей, первые склонили послѣднихъ ввести денежный налогъ въ видѣ выкупа отъ обязательной поставки ополченій — и съ тѣмъ, чтобы государи на эти суммы сами отъ себя держали наемное войско. Такимъ образомъ и на такихъ условіяхъ была введена во Франціи taille. Но эта сдѣлка была вскорѣ нарушена съ двухъ сторонъ : со стороны ѳеодальныхъ владѣльцевъ и помѣщиковъ тѣмъ, что они разложили эту подать подушно на людей, водворенныхъ на ихъ земляхъ, и со стороны королей тѣмъ, что получая выкупныя деньги, они продолжали требовать обязательной службы, такъ что и выкупные платежи и та натуральная повинность, за выкупъ коей они были установлены, всею двойной своею тяжестью пали на низшіе сословія. При Людовикѣ XIV taille, какъ мы выше сказали, дошла до 80 милліоновъ лив. ; дворянство, отъ подати изъятое, участвовало въ очень значительной пропорціи въ расходованіи суммъ и получало за добровольную и почетную службу въ офицерскихъ чинахъ около 44 милліоновъ лив. жалованья, между тѣмъ какъ на жалованья всѣхъ нижнихъ чиновъ арміи за обязательную ихъ службу тратилось не болѣе 40 милліоновъ ливровъ.

Такимъ образомъ оказывается, что военная повинность первоначально во всѣхъ европейскихъ обществахъ лежала на землѣ и на ея владѣльцахъ и справлялась наймомъ, вербовкой охотниковъ на ихъ счетъ и что переводъ ея на личную, натуральную повинность совершился вслѣдствіе недобросовѣстной, постыдной сдѣлки между казной и помѣщиками, посредствомъ коей деньги уступлены были въ безъ-отчетное распоряженіе правительства, а служба обязательная безвозмездная возложена была на народъ съ изъятіемъ того сословія, которому пожалованы были вотчины и помѣстья, съ тою именно цѣлью, чтобы они справляли эту службу.

Англія была единственная страна въ Европѣ, гдѣ дворянство воздержалось отъ этихъ насильственныхъ и беззаконныхъ притѣсненій и соблюло главное основаніе, историческое происхожденіе всего помѣст-

наго права, то именно, что государева или королевская земля пожалована частнымъ владѣльцамъ за обязательное содержаніе войска на ихъ коштъ. Изъ этого основнаго принципа вытекли сами собой слѣдующія послѣдствія :

a) Что войско вербуется изъ охотниковъ — и что къ обязательной службѣ ни дворянинъ, ни простолюдинъ притянутъ быть не можетъ.

b) Что служба эта во всѣхъ чинахъ оплачивается окладнымъ жалованьемъ, котораго полагается при готовомъ содержаніи для пѣхотнаго солдата не менѣе 1 шиллинга въ день (30 коп.), для кавалериста 1 шил. 3 пенса (33 коп.).

c) Что экстраординарные военные расходы разлагаются въ видѣ экстраординарнаго налога (income-tax) на имущества высшихъ сословій, оцѣненныхъ не ниже 100 ф. ст. (700 р.) дохода.

Изъ этого слѣдуетъ, что для сравненія тягостей, лежащихъ на разныхъ сословіяхъ въ разныхъ странахъ, надо въ Англіи приложить къ тягостямъ высшихъ классовъ наемную плату войска и на оборотъ въ прочихъ европейскихъ государствахъ оцѣнить службу по наряду низшихъ сословій и причислить ее къ повинностямъ, на нихъ исключительно лежавшихъ въ продолженіи нѣсколькихъ столѣтій.

Средняя цѣнность рекрутской квитанціи выражаетъ приблизительно тягость этой повинности, какъ ее принимаетъ народъ то есть, что независимо отъ готоваго содержанія, человѣкъ, подлежащій рекрутству, уплачиваетъ около 500 руб. за наемъ охотника. Поэтому помножая эту сумму на число ежегодно выставляемыхъ рекрутъ, мы полагаемъ, что общій итогъ можетъ быть принятъ въ 75 милліоновъ руб., которые слѣдуя англійской системѣ, должны бы быть разложены на всѣ доходныя имущества и присуждены самимъ рекрутамъ или ихъ семьямъ въ вознагражденіе за ихъ службу.

Консерваторамъ, ссылающимся постоянно на примѣръ аристократической Англіи, слѣдуетъ прежде всего предложить эту мѣру, радикальную для облегченія и управленія земскихъ повинностей.

(Gneist. Das englische Verwaltungs-Recht. S. 1224 u. ff).

XI.

О выборномъ началѣ и избирательномъ правѣ въ земскихъ учрежденіяхъ. Всеобщая подача голосовъ во Франціи и Соединенныхъ штатахъ. — Въ Англіи назначеніе мировыхъ судей отъ короны, избирательное право въ приходскихъ сходкахъ (vestry), новѣйшія узаконенія о выборѣ управъ (boards). — Въ Пруссіи выборы по сословіямъ: Bürgerthum, Bauerschaft, Gutsherrschaft. — Порядокъ избранія мэровъ и муниципальныхъ совѣтовъ во Франціи. — Дворянскіе и городскіе выборы въ Россіи.

Избирательнымъ законамъ придавали долгое время такое важное значеніе, какъ будто отъ пониженія или повышенія ценса на нѣсколько рублей, отъ добавленія или сокращенія нѣсколькихъ тысячъ голосовъ изъ цѣлаго народа должны были измѣниться и направленіе политики и все настроеніе народнаго представительства.

Между тѣмъ мы видимъ двѣ первостатейныя державы, Францію и Сѣверо-Американскіе Соединенные штаты, гдѣ одинаковыя основанія избирательнаго права привели къ результатамъ не только различнымъ, но во всѣхъ отношеніяхъ противуположнымъ. Основаніе это какъ извѣстно, всеобщая подача голосовъ, примѣненная и къ народному представительству и къ мѣстному самоуправленію.

Во Франціи и въ Америкѣ какъ депутаты законодательныхъ собраній, такъ и всѣ мѣстные муниципальные и общинные совѣты и должностныя лица избираются всѣми гражданами, достигшими совершеннолѣтія.

Сопоставленіе этихъ двухъ народовъ доказываетъ убѣдительнѣе всякихъ разсужденій, что не механизмъ избранія, не составъ избирательныхъ съѣздовъ, не умноженіе числа голосовъ и безпредѣльное расширеніе выборнаго права рѣшаетъ участь свободы и самоуправленія, и что для ихъ правильнаго роста кромѣ этого простора нужны еще и другія условія.

Почти всѣ народы европейскаго континента такъ мало приготовлены прежнимъ историческимъ своимъ развитіемъ къ политической жизни, что вопросы законодательные, финансовые и вообще государственные для народныхъ массъ почти не доступны

Возмущая и волнуя высшіе слои общества, они мало занимаютъ низшіе классы; гораздо больше участія возбуждаютъ въ народѣ, даже

въ среднихъ рядахъ его, непосредственные предметы мѣстнаго управленія, дорожныя сообщенія, продовольствіе, народное здравіе, судъ и расправа въ низшихъ инстанціяхъ. — Хотя и очевидно, что это внутреннее благоустройство находится въ прямой зависимости отъ центральнаго правленія, отъ политической организаціи, но это то именно соотношеніе между мѣстными частными пользами и государственными остается совершенно темнымъ, непонятнымъ для тѣхъ народовъ, которые сами своими дѣлами не завѣдываютъ. Для нихъ это отношеніе всегда представляется въ видѣ антагонизма между правительствомъ и народомъ, и какъ бы либерально ни дѣйствовало правительство, какими бы политическими правами ни обладалъ народъ, рознь между ними не сглаживается, антагонизмъ остается нормальнымъ ихъ состояніемъ: мѣстныя пользы и нужды представляются въ насмѣшливомъ видѣ (les intérêts du clocher), незаслуживающими серьознаго обсужденія, и на оборотъ, государственные интересы въ особенности фискальные кажутся народу гнетомъ, произвольно на него налагаемымъ.

Свобода и верховная власть, земство и правительство, народное богатство и государственная казна въ смутномъ сознаніи современныхъ народовъ представляются въ видѣ двухъ противуположныхъ враждебныхъ силъ.

Эта черта общая всѣмъ народамъ, переходящимъ внезапно отъ совершенной безправности къ политической самодѣятельности. Оппозиція, сепаратизмъ признаются между ними защитой народныхъ правъ. Казна, администрація, даже самый законъ кажутся имъ стѣснительными условіями, которыя могутъ быть обойдены при всякомъ удобномъ случаѣ и даже нарушены, если есть возможность утаить нарушеніе подъ благовиднымъ предлогомъ.

Напротивъ въ тѣхъ странахъ, гдѣ народныя массы постепенно призываются къ самостоятельному завѣдыванію мѣстными дѣлами, своимъ общественнымъ хозяйствомъ, судомъ и расправой надъ согражданами, политическій смыслъ, то есть способность уразумѣть потребности всего народа, цѣлаго государства развивается яснѣе и прочнѣе; связь между интересами отдѣльныхъ мѣстностей и всѣми ими въ совокупности зависимость первыхъ отъ вторыхъ, земскихъ повинностей отъ государственнаго бюджета, и частныхъ хозяйствъ отъ финансоваго управленія обнаруживается постоянно, ежедневно при разбирательствѣ мелочныхъ дѣлъ мѣстнаго управленія; указанія опыта подтверждаютъ элементарную истину, что благосостояніе частное непосредственно зависитъ отъ благоустройства общаго; взглядъ народа расширяется, но вмѣстѣ съ тѣмъ и

укращается; собственныя, личныя выгоды вступают въ непосредственную связь съ общественными и правительственными интересами, и только тогда, когда это сознаніе уже проникло въ народъ, законъ и казна становятся представителями общихъ пользъ и нуждъ и пріобрѣтают несокрушимую силу всепароднаго уваженія.

Этого высокаго возраста политическаго совершеннолѣтія достигъ очень быстро американскій народъ, потому что вывезъ изъ своего первобытнаго отечества — Англіи вѣковой опытъ мѣстнаго самоуправленія; къ нему приближается и сама Англія, гдѣ однако политическое воспитаніе долго задерживалось преобладаніемъ высшихъ сословій. Прочіе народы въ этомъ отношеніи далеко отстали отъ англо-саксонцевъ, хотя нѣкоторые изъ нихъ, напримѣръ германцы и стоятъ наравнѣ съ ними, можетъ быть, и выше въ отношеніи народнаго образованія. Лишенные практическаго поученія мѣстнаго самоуправленія, они изъ учебниковъ политическихъ наукъ и изъ рѣчей ораторовъ не могли извлечь недостающихъ имъ наставленій, и не пройдя черезъ школу самоуправленія, не выучились управлять своей волей и распоряжаться своей свободой.

Если эти соображенія вѣрны, то изъ нихъ слѣдуетъ во первыхъ, что самоуправленіе, кромѣ непосредственной своей пользы, то есть лучшаго удовлетворенія мѣстныхъ потребностей, имѣетъ еще особое значеніе, **какъ высшая школа народнаго просвѣщенія**, и если для высшихъ классовъ признается необходимымъ спеціальное изученіе правовѣдѣнія и политическихъ наукъ, то для всѣхъ прочихъ сословій не менѣе существенны практическія упражненія въ мѣстномъ управленіи. Только совокупнымъ дѣйствіемъ этихъ двухъ системъ народнаго образованія, теоретической и практической, можно надѣяться достигнуть развитія свободы безъ потрясеній и упроченія закона, безъ разрушенія законнаго порядка.

Во вторыхъ, изъ того же слѣдуетъ, что къ этому политическому образованію долженъ быть открытъ **свободный доступъ всему народу**; судъ, расправа, самое производство дѣлъ могутъ быть поручаемы извѣстнымъ классамъ болѣе образованнымъ, и потому **право быть избраннымъ можетъ подлежать нѣкоторымъ условіямъ ценса или воспитанія; но право избранія и право гласной ревизіи мѣстныхъ дѣлъ и расходовъ принадлежитъ безспорно всѣмъ обывателямъ**, участвующимъ въ этихъ расходахъ и въ повинностяхъ.

Мы провѣримъ эти заключенія примѣромъ двухъ государствъ Англіи и Пруссіи, гдѣ самоуправленіе развивалось совершенно различно, въ

первомъ по общему принципу равноправности, во второмъ подъ вліяніемъ феодальныхъ привиллегій, но въ обоихъ при всесильномъ преобладаніи земледѣльческихъ сословій gentry и Ritterschaft.

Въ Англіи до новѣйшихъ временъ выборное начало играло весьма слабую роль въ такъ называемомъ англійскомъ selfgovernment-ѣ. Мѣстное управленіе сосредоточивалось въ двухъ главныхъ учрежденіяхъ — мировыхъ судьяхъ и приходскихъ собраніяхъ.

Назначеніе мировыхъ судей всегда было и осталось въ Англіи короннымъ правомъ; со дня ихъ введенія въ 1360 г. и до настоящаго времени право это отстаивалось правительствомъ послѣдовательно въ теченіе пяти столѣтій и слабыя попытки ввести выборное начало не имѣли успѣха, а со временъ Эдуарда III даже и не возобновлялись. Настоящій порядокъ ихъ назначенія слѣдующій: по предложенію королевскаго совѣта (king in council) мировые судьи опредѣляются изъ землевладѣльцевъ съ поземельнымъ доходомъ въ 100 ф. ст. (700 руб.) Мировые судьи распредѣляются по графствамъ, но число ихъ неограниченно, такъ напримѣръ въ сѣверномъ Іоркширѣ съ населеніемъ въ 1.351,000 жителей мировыхъ судей считается 401, а въ графствѣ Кентъ при 615,000 жителей 532. Но назначеніе въ мировые судьи не есть еще въ точномъ смыслѣ слова опредѣленіе въ должность; король собственно избираетъ только кандидатовъ въ должность, принятіе же, вступленіе въ нее зависитъ отъ произвола самого кандидата, и въ такомъ случаѣ онъ подаетъ о томъ особое прошеніе и становится уже дѣйствительнымъ судьей по собственному своему желанію. Въ 1856 г. считалось 18,284 мировыхъ судей, изъ коихъ только 8,236 считались на дѣйствительной службѣ.

Въ приходскомъ собраніи (vestry) выражалась доселѣ вся выборная, представительная сторона англійскаго самоуправленія и выражалась въ самой широкой формѣ: всѣ прихожане (parishioners) домохозяева, какъ собственники такъ и наниматели, содержатели (occupiers) облагались церковнымъ сборомъ, соразмѣрнымъ своему доходу — и всѣ таковые податные обыватели имѣли голосъ въ собраніи. Но не смотря на этотъ либеральный составъ, приходскія собранія никогда не имѣли большаго значенія; вся власть самоупрявленія постепенно переходила въ руки мировыхъ судей и мировыхъ съѣздовъ и сіи послѣдніе (quarter sessions) окончательно завладѣли всѣми главными отраслями земскаго управленія.

Въ началѣ текущаго столѣтія положеніе было слѣдующее: за исключеніемъ второстепенныхъ мѣстъ всѣ должности замѣщались мировыми судьями и съѣздами, главныя земскія повинности, налогъ для бѣдныхъ (poor-tax) и другія облагались и разлагались по ихъ распоряженію, при-

ходскія собранія, подчиненныя крупнымъ землевладѣльцамъ въ лицѣ мировыхъ судей перестали дѣйствовать самостоятельно и средніе классы отшатнулись отъ учрежденій, превратившихся въ представительство высшихъ классовъ.

Съ 1818 г. наступилъ періодъ преобразовательный, періодъ уступокъ аристократическаго элемента. Обстоятельства были крайнія; налогъ для бѣдныхъ достигъ въ этомъ году громадной суммы 55 мил руб. и суммами этими распоряжались полновластно 8000 землевладѣльцевъ изъ 20 милліоновъ жителей. Землевладѣльцы своевременно сознали необходимость преобразованія и начали отступать, но шагъ за шагомъ, упорно отстаивая по древнему англійскому обычаю каждую позицію, гдѣ надѣялись хотя временно удержаться безъ насильства и кровопролитія.

Сначала преобразованъ былъ самый составъ собраній, которыя изъ приходскихъ постепенно превращаются въ болѣе крупныя представительства въ такъ называемые poor-law unions, узаконенныя актомъ парламента 1834 г. Но здѣсь надо прежде всего обратить вниманіе на тотъ порядокъ, коему слѣдуетъ эта реформа, самая коренная въ конституціи Англіи; съ 1818 и по 1834 г. послѣдовательными тремя или четырьмя биллями, новое положеніе земскаго управленія предначертывается, дополняется и въ этой формѣ оффиціальной, правительствомъ одобренной, но не обязательной, предлагается на обсужденіе приходовъ; они остаются вольны принять новыя учрежденія, соединиться изъ нѣсколькихъ приходовъ въ одну union или остаться при старомъ порядкѣ; такъ дѣйствительно и происходитъ; нѣсколько приходовъ (118) остаются на прежнемъ положеніи, другіе (188) принимаютъ уставъ 1818 года, извѣстный подъ именемъ Gilberts act; третьи — уставъ 1834 года; наконецъ большинство приходовъ сознаетъ эту необходимость слитія, не смотря на упорное сопротивленіе приходскаго сепаратизма, и тогда въ 1834 г. черезъ 16 лѣтъ послѣ перваго опыта новый порядокъ вводится, но еще не повсемѣстно; правительству поручается только власть дѣлать новый порядокъ обязательнымъ по своему усмотрѣнію, и этой властію оно пользуется такъ умѣренно, что еще въ 1862 году, подъ управленіемъ прежнихъ приходскихъ собраній состояло до 600 т. жителей.

Такимъ образомъ не насильственно, не повелѣніями и указами, а сознательно въ видѣ предложенія отъ правительства, принимаемаго народомъ, совершается въ Англіи коренная реформа коренныхъ учрежденій. Главныя черты новаго городскаго и земскаго положенія, введеннаго законами 1834 и 1835 годовъ суть слѣдующія:

Вмѣсто прежнихъ сельскихъ приходовъ для хозяйственнаго упра-

вленія по дѣламъ общественнаго призрѣнія (poor-law), дорожнымъ, тюремнымъ учреждены unions, то есть добровольные союзы нѣсколькихъ приходовъ.

Въ 1854 году такимъ порядкомъ образовалось изъ 13,963 приходовъ — 586 unions съ среднимъ населеніемъ 25,213 жителей.

Въ то же время и такимъ же порядкомъ постепенности введено въ 178 городахъ съ населеніемъ всего 2.195,000 жителей новое городское положеніе.

Какъ сельскія такъ и городскія общества составляютъ собранія избирательныя. Право голоса въ первыхъ имѣютъ всѣ домохозяева (собственники и наниматели), пользующіеся чистымъ доходомъ съ недвижимаго имущества.

Occupier, платящій земскія и городскія повинности, пользуется избирательнымъ правомъ.

Въ этомъ составѣ всѣхъ податныхъ обывателей безъ исключенія, избирательные съѣзды выбираютъ въ городахъ common council — городскіе совѣты, въ селеніяхъ — boards, различныя управы общественнаго призрѣнія, дорожныя, тюремныя, народнаго здравія [1]).

Право быть избраннымъ подчиняется извѣстному имущественному цензу: для выбора въ городской совѣтъ требуется 90 р. чистаго дохода — для выбора въ совѣтъ общественнаго призрѣнія (board of guardian) 240 р. воловаго дохода — для совѣта народнаго здравія (board of health) 180 р.

Изъ этого еще не видно, по крайней мѣрѣ съ перваго взгляда, чтобы новое положеніе отличалось демократическими тенденціями; но настоящее значеніе этой реформы, исходъ коей еще впереди, заключается въ томъ, что главные предметы вѣдомства мировыхъ судей перешли къ городскимъ и сельскимъ совѣтамъ, что назначеніе должностныхъ лицъ по всѣмъ частямъ внутренняго управленія, по прежнему порядку производившееся мировыми судьями и съѣздами, замѣняется выборомъ отъ всѣхъ податныхъ обывателей, что такимъ образомъ управленіе страны переходитъ изъ рукъ 8,000 землевладѣльцевъ, назначаемыхъ отъ короны, въ вѣдѣніе выборныхъ людей, избираемыхъ 3 милліонами жителей и значеніе это еще болѣе расширяется, если принять въ соображеніе, что большая часть этихъ должностей изъ почетныхъ, безвозмездныхъ новыми законами 1834 и 1835 г. превращены въ должности на жалованьи.

Изъ этого, если не ошибаемся, можно заключить, что когда намъ представляютъ для нашего поученія англійскій selfgovernment, какъ

образецъ аристократическихъ учрежденій, то это представленіе относится къ прошедшему состоянію Англіи, а не къ настоящему; современное же ея положеніе должно быть признано переходнымъ. Аристократическій элементъ еще удерживается въ судебной и административной власти мировыхъ судей, опирающейся на демократическомъ учрежденіи суда присяжныхъ. Но въ городскомъ управленіи и въ хозяйственныхъ дѣлахъ, составляющихъ сущность самоуправленія, ихъ уже замѣнили другія сословія, другіе порядки, выборное начало и служба на жалованьи.

Но изъ этого положенія дѣлъ въ Англіи выводятъ другія заключенія, и цѣлый рядъ заключеній: въ упадкѣ этихъ аристократическихъ порядковъ нѣкоторые публицисты видятъ разрушеніе порядка вообще; изъ того, что англійское самоуправленіе было основано на почетной службѣ и на коронномъ назначеніи, и что эти основанія нынѣ колеблются, другіе выводятъ предсказанія, что и самоуправленіе отживаетъ въ Англіи послѣдніе свои дни; наконецъ третьи представляютъ еще высшія соображенія, что независимость, самостоятельность немыслимы при выборахъ и жалованьи, ставящихъ лицъ служащихъ въ зависимость отъ избирателей, и что при этихъ условіяхъ самоуправленіе должно неминуемо рушиться, искаженное въ своихъ основаніяхъ этими демократическими превращеніями.

Если бы оно въ Англіи въ настоящее время и разрушилось, то это паденіе не могло бы еще служить доказательствомъ противъ учрежденій, создавшихъ могущественнѣйшую державу и свободнѣйшій народъ изъ всѣхъ народовъ нашей части свѣта. Оно бы доказало только то, что мѣстное самоуправленіе есть лучшая школа для политическаго воспитанія народа, и что когда это воспитаніе благополучно оканчивается среди всеобщаго благосостоянія страны и свободы народа, когда низшіе классы достигаютъ средняго уровня образованности высшихъ сословій, когда всѣ основы внутренняго управленія положены и испытаны, тогда эта элементарная школа сама собой упраздняется и всѣ мелкіе, дробные интересы сливаются въ народное представительство — послѣднюю и высшую форму самоуправленія.

Но допуская эти выводы, мы никакъ не можемъ допустить исходнаго предположенія, будто самоуправленіе въ Англіи теряетъ свое значеніе вслѣдствіе новѣйшихъ реформъ.

Оно значеніе свое измѣняетъ, но это измѣненіе, по нашему мнѣнію, есть развитіе, а не стѣсненіе, обновленіе, а не упадокъ — и оно бы тогда неизбѣжно разрушилось, еслибъ по упорству высшихъ сословій

эти преобразованія не были предприняты, или не были бы доведены до полнаго уравненія всѣхъ политическихъ правъ.

Въ Пруссіи мы видимъ такое же переходное положеніе и подобную же борьбу, какъ въ земскихъ учрежденіяхъ такъ и въ народномъ представительствѣ, тѣхъ же элементовъ аристократическаго и демократическаго, составляющихъ въ наше время сущность политической жизни; но съ тою разницей, что благородное нѣмецкое рыцарство не уступаетъ, подобно англійской gentry ни шагу демократическимъ притязаніямъ.

Чтобы представить ясно положеніе внутренняго управленія въ Пруссіи, надо здѣсь припомнить сказанное выше объ организаціи общественнаго быта въ этой странѣ. Организація эта чисто сословная какъ въ Россіи, но съ сильной примѣсью феодальныхъ правъ, чего, благодаря Бога, у насъ нѣтъ.

Сословій три: Bürgerthum, Bauerschaft, Gutsherrschaft. Городскія сословія вовсе отдѣляются отъ прочихъ по хозяйственному своему управленію. Сельскія, крестьянство и дворянство, перемѣшаны какъ въ своихъ владѣніяхъ, такъ и въ своихъ правахъ.

Нѣкоторыя вольныя деревни имѣютъ свое независимое общественное управленіе.

Большая часть селеній, водворенныхъ на помѣщичьихъ земляхъ приписаны къ вотчинному округу землевладѣльца, Gutsbezirk и подчиняются его суду и расправѣ, которая называется Gutsherrschaft.

Отъ этой двойственной организаціи происходитъ уже въ самой низшей инстанціи раздвоеніе управленія.

Вольныя деревни имѣютъ свои общественныя сходки (Gemeindeversammlung) и избираютъ съ утвержденіемъ ландрата свое общественное правленіе (Gemeindevorstand), состоящее изъ сельскаго старосты съ двумя добросовѣстными (der Schulze und zwei Schöppen). Въ сходкахъ участвуютъ всѣ домохозяева съ равнымъ числомъ голосовъ.

Въ селеніяхъ, приписанныхъ къ вотчиннымъ имѣніямъ, мірская сходка только предлагаетъ кандидатовъ въ общественныя должности, утвержденіе ихъ зависитъ отъ вотчинника, а въ случаѣ несогласія его — отъ правительства.

Такимъ образомъ на первой ступени административной іерархіи и на правахъ совершенно равныхъ являются представители тѣхъ двухъ противуположныхъ началъ, между коими идетъ споръ о владычествѣ надъ современными гражданственностями:

Въ однѣхъ деревняхъ избранный отъ мѣстныхъ жителей шульцъ съ своими помощниками.

Въ другихъ — наслѣдовавшій отъ своихъ предковъ или купившій на благопріобрѣтенный капиталъ владѣлецъ рыцарскаго имѣнія (Ritterguts-besitzer).

Эта двойственность проводится черезъ всѣ инстанціи внутренняго управленія: въ уѣздныя собранія (Kreisstände), сельскія (вольныя) общества избираютъ особыхъ депутатовъ, трехъ отъ всѣхъ сельскихъ обществъ, сколько бы ихъ ни было въ уѣздѣ; для выбора депутатовъ въ губернскія собранія (Provinzialstände) ландратъ расписываетъ всѣ сельскія общества по округамъ и избраніе производится въ общихъ съѣздахъ представителей вольныхъ обществъ и землевладѣльцевъ, не принадлежащихъ къ рыцарству (Ritterschaft).

Въ то же время другія селенія, приписанныя къ вотчинамъ, никакимъ избирательнымъ правомъ не пользуются; представительство ихъ выражается въ лицѣ вотчинника, и не только въ избирательныхъ съѣздахъ, но и въ самихъ собраніяхъ дворянство (Ritterschaft) отдѣляется вовсе отъ прочихъ сословій и образуетъ особый классъ (Stand), по числу голосовъ всегда преобладающій надъ всѣми прочими.

Таково положеніе мѣстнаго самоуправленія въ Пруссіи; оно было введено въ 1823 г. и въ то же время могло быть названо прогрессомъ, въ виду существовавшей до того времени полной безправности сельскаго населенія. Въ 1847 — 48 г. обѣщана была радикальная реформа; конституція 1850 года провозгласила принципъ отмѣны вотчинныхъ правъ. Но королевское повелѣніе 19 іюля 1852 г. открыло періодъ консервативной реакціи и послѣдующими узаконеніями 1854 — 1856 г. всѣ прежніе порядки сословнаго представительства были возстановлены, пока наконецъ прусское рыцарство не достигло высшей своей цѣли возвращенія вотчинникамъ вотчиннаго права, суда и расправы, всемилостивѣйше ему дарованнаго или, вѣрнѣе сказать, возстановленнаго по закону 14 апрѣля 1856 г. !!

Во Франціи, какъ мы уже видѣли въ предъидущихъ главахъ, самоуправленіе подвергалось, можно сказать, періодическимъ, но всегда неудачнымъ опытамъ, и такъ какъ французская политическая доктрина вся основана на избирательномъ правѣ, то и опыты самоуправленія всегда ограничивались различными примѣненіями выборнаго начала къ провинціальнымъ и муниципальнымъ учрежденіямъ. Законодатели Франціи повидимому признавали, что вся задача состоитъ въ расширеніи или стѣсненіи избирательнаго права, что крайній предѣлъ народнаго правленія есть всеобщая подача голосовъ, и что за тѣмъ выборные люди должны

во всякомъ случаѣ быть подчинены правительству — и пока состоятъ на службѣ исправлять ее въ качествѣ административныхъ агентовъ.

На этомъ принципѣ основано все муниципальное управленіе Франціи. Въ предисловіи или въ оглавленіи законоположенія, правда, упоминается о совѣщательныхъ правахъ самихъ обывателей, имъ предоставляется право избрать муниципальный совѣтъ, и къ этому избранію допускаются всѣ безъ изъятія мѣстные жители безъ ценса, по всеобщей подачѣ голосовъ.

Право это подвергалось впрочемъ нѣсколько разъ значительнымъ измѣненіямъ; оно было торжественно провозглашено революціей, затѣмъ отмѣнено первымъ консуломъ — и съ 1799 г. по 1831 г. муниципальные совѣтники назначались отъ короны; потомъ возстановлено въ 1831 г., но съ ограниченіемъ избирательнаго права весьма высокимъ цензомъ (200 francs de contributions directes). Наконецъ вновь расширено въ 1848 г. до крайняго предѣла suffrage universel.

Но въ то же время самостоятельность этихъ совѣтовъ — представителей французской демократіи, слѣдовала обратной прогрессіи и, хотя по свойственной этому народу фразіологіи во всѣхъ трактатахъ и внутреннемъ управленіи Франціи упоминается о совмѣстныхъ правахъ мэра и муниципальнаго совѣта (le maire exécute, le conseil délibère), но эти совѣщанія (délibérations) ограничены такимъ тѣснымъ кругомъ, что самое право это превращается въ номинальную, почти насмѣшливую игру; всѣ постановленія совѣтовъ подлежатъ утвержденію префектовъ.

Дѣйствительная власть и все мѣстное управленіе во Франціи сосредоточивается въ мэрѣ (le maire) и порядокъ ихъ назначенія по выборамъ или отъ короны составляетъ главный предметъ политическихъ преній, высшую цѣль и послѣднее слово различныхъ партій, воображающихъ себѣ, что отъ порядка опредѣленія въ должность зависитъ и порядокъ дѣйствій должностныхъ лицъ. На этой статьѣ объ опредѣленіи мэровъ вертятся и колеблются различныя системы внутренней администраціи Франціи [2]).

Закономъ III года республики установлено избраніе мэровъ по всеобщей подачѣ голосовъ.

Закономъ IV года предоставлено директоріи опредѣлять ихъ отъ себя въ communes съ населеніемъ болѣе 5,000 душъ, какъ скоро открываются вакансіи.

Закономъ VIII года право выбора мэровъ отмѣнено; они опредѣляются правительствомъ (le chef de l'état) или префектами.

Въ 1831 году избраніе возстановлено въ такомъ видѣ, что муници-



пальные совѣты назначаются по выборамъ, и что изъ среды ихъ назначаются мэры по усмотрѣнію центральнаго правительства.

Конституціей 1848 г. назначеніе отъ короны отчасти отмѣнено и муниципальнымъ совѣтамъ предоставлено непосредственное избраніе мэровъ и ихъ товарищей (adjoints) въ communes менѣе 6,000, но въ уѣздныхъ городахъ (chefs-lieux d'arrondissement) и въ communes болѣе 6,000 жителей опредѣленіе мэровъ осталось за правительствомъ.

Наполеоновское самодержавіе прекратило наконецъ эти робкіе опыты самоуправленія — и порѣшило ихъ простымъ и твердымъ законоположеніемъ, по коему всѣ мэры во всей Франціи, назначались отъ короны, не изъ среды муниципальныхъ совѣтовъ, а по усмотрѣнію правительства и по его произволу изъ мѣстныхъ жителей, приписанныхъ къ communes по податному окладу. Они устранялись отъ должности префектомъ и смѣнялись императоромъ.

Такимъ образомъ муниципальныя учрежденія во Франціи прошли черезъ всевозможныя превращенія, начиная отъ всеобщей подачи голосовъ и кончая опредѣленіемъ всѣхъ должностныхъ лицъ отъ правительства — и ни тотъ, ни другой способъ замѣщенія должностей не имѣлъ никакаго вліянія на ходъ внутренняго управленія. Мэры и муниципальные совѣты остались все-таки безгласными органами мелочныхъ провинціальныхъ интересовъ — и не могли достичь самостоятельности, не смотря на всенародное, поголовное, демократическое ихъ значеніе.

Въ Россіи выборное начало было также испытано и примѣнено къ внутреннему управленію въ довольно широкомъ масштабѣ и на основаніяхъ весьма либеральныхъ, если судить о законодательствѣ по редакціи статей закона. Цѣлые два тома свода законовъ 3 и 9 были посвящены исчисленію правъ состояній и уставу о службѣ по выборамъ.

Составъ дворянскихъ и городскихъ собраній обнималъ почти всѣ разряды собственниковъ и людей торговыхъ и промышленныхъ; собранія эти были открытыя, такъ что всѣ дворяне и всѣ горожане могли въ нихъ присутствовать; гражданинъ безкапитальный и моложе 25 лѣтъ, сказано въ ст. 525 т. 9, можетъ также быть въ городскомъ собраніи, но не долженъ въ немъ сидѣть и не имѣетъ голоса.

Право голоса было обусловлено цензомъ, для дворянъ владѣніемъ 100 душъ крестьянъ или 1,000 десятинъ; для городскихъ обывателей капиталомъ, процентъ коего не ниже 15 р. Если мы сравнимъ эти условія съ цензомъ, существующимъ доселѣ въ Пруссіи, для землевладѣльцевъ отъ 500 до 1,000 тал. дохода, для городскихъ выборщиковъ 200 — 300 талер. цѣнности, то мы должны къ крайнему нашему уди-

вленію согласиться, что прежніе наши уставы о службѣ по выборамъ были въ нѣкоторомъ отношеніи либеральнѣе учрежденій, доселѣ существующихъ въ одной изъ образованнѣйшихъ странъ свѣта.

Право быть избраннымъ, какъ извѣстно, у насъ въ Россіи не было стѣснено никакими условіями и распространялось: во первыхъ, на все общественное управленіе, завѣдываемое предводителями дворянства, городскими головами и депутатскими собраніями — дворянскими и городскими; во вторыхъ, на судебныя должности уѣздныхъ судей, предсѣдателей палатъ и судебныхъ засѣдателей; въ третьихъ, на полицейское управленіе, высшій чиновникъ коего, земскій исправникъ избирался отъ дворянства.

Поэтому еслибъ существо самоуправленія заключалось въ порядкѣ назначенія должностныхъ лицъ, то слѣдовало бы признать, что мы испытали эту форму правленія, и что опытъ этотъ, продолжавшійся около 70 лѣтъ не оправдываетъ ожиданій. На этотъ примѣръ и опираются противники самоуправленія, приверженцы бюрократіи и цесаризма, предсказывая и новѣйшимъ опытамъ подобный же плачевный или, лучше сказать, ничтожный исходъ.

Но въ томъ то именно заключается заблужденіе политическихъ школъ, воспитанныхъ на изученіи и подражаніи французскихъ конституцій, что онѣ распространили преувеличенное мнѣніе о вліяніи выборовъ на ходъ правленія и управленія. Порядокъ опредѣленія въ должности имѣетъ меньшее значеніе, чѣмъ порядокъ ихъ исправленій, и еще меньшее, чѣмъ порядокъ удаленія, отрѣшенія отъ должности, отвѣтственности, отчетности и преданія суду.

Другими словами, существо самоуправленія не заключается въ томъ, чтобы предоставить наибольшему или наименьшему числу лицъ право избирать и быть избранными, и даже не въ томъ, чтобы опредѣленіе въ должность непремѣнно зависѣло отъ выбора мѣстныхъ жителей, эти условія, хотя и должны быть признаны лучшими, не могутъ быть названы существенными. Главное, высшее есть самостоятельность избранныхъ или назначенныхъ отъ короны лицъ, если только они принадлежатъ по своему жительству къ мѣстности, ими управляемой, и приписаны къ ней по податнымъ окладамъ.

Мѣсто жительства даетъ самоуправленію его внѣшнее значеніе, отличаетъ его отъ приказнаго, чиновничьяго, бюрократическаго порядка.

Самостоятельность даетъ ему внутренній смыслъ и характеръ, отличая дѣйствія должностнаго лица, оберегающаго народные интересы отъ чиновника, служащаго правительству, администраціи и обязаннаго по-

виноваться волѣ и направленію своихъ временныхъ и случайны. начальниковъ.

Самостоятельность не заключается въ одномъ только опредѣленіи въ должность; лицо, избранное отъ мѣстныхъ жителей, теряетъ вовсе свою независимость, если непосредственно послѣ избранія подпадаетъ подъ произволъ посторонней власти. На весь срокъ службы онъ долженъ быть одинаково огражденъ и отъ вліянія, домогательствъ, притязаній избравшихъ его людей, и отъ самовластія центральной или мѣстной администраціи. Онъ подсуденъ только закону и общимъ судебнымъ учрежденіямъ.

Поэтому мы и видимъ, что самоуправленіе развивается совершенно независимо отъ порядка опредѣленія въ должность.

Оно процвѣтало въ Англіи не смотря на то, что главные земскіе дѣятели, мировые судьи опредѣлялись отъ короны.

Оно примѣнено было съ полнымъ успѣхомъ въ Россіи къ должности мировыхъ посредниковъ, назначаемыхъ губернаторами.

Съ другой же стороны земское, общественное значеніе никогда не могло привиться къ французскимъ мэрамъ или русскимъ исправникамъ, хотя тѣ и другіе назначались по выборамъ — и они остались доселѣ въ памяти народа представителями и выраженіемъ административнаго, чиновничьяго самовластія.

Избраніе есть одно изъ условій самоуправленія, но условіе второстепенное, и въ свою очередь обусловливаемое другими соображеніями:

Если къ избранію допускаются всѣ домохозяева на равныхъ правахъ,

Если избранное лицо ограждено несмѣняемостію на весь срокъ своей службы,

Если оно подсудно не администраціи и не собранію выборщиковъ, а трибуналу, составленному изъ лицъ тоже независимыхъ и самостоятельныхъ —

Въ такомъ случаѣ выборная служба дѣйствительно имѣетъ преимущество передъ службой отъ короны. Но при недостаткѣ этихъ существенныхъ гарантій выборное начало само по себѣ не имѣетъ значенія; оно ставитъ служащихъ въ двоякую зависимость отъ двухъ властей, обыкновенно другъ другу противодѣйствующихъ, отъ общественнаго мнѣнія мѣстныхъ жителей и государственныхъ видовъ центральнаго правительства — и колебанія между этими двумя силами, угожденія этимъ двумъ соперникамъ лишаютъ должностныхъ лицъ послѣдней тѣни независимости, лишаютъ ихъ уваженія обѣихъ сторонъ. Администрація сваливаетъ всю вину неисправнаго хода дѣлъ на неудачный выборъ лицъ;

и въ то же время выборщики относятъ вину къ притѣсненію или послабленію того начальства, коему служащіе подчинены и подсудны [3]).

Поэтому можно положительно признать, что служба по выборамъ, если она не обезпечена строго охранительными узаконеніями и самостоятельными правами, есть самая худшая изъ всѣхъ формъ внутренняго управленія.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Въ Англіи избирательное право имѣетъ два вида: одинъ для выбора членовъ парламента, другой для избранія мѣстныхъ (земскихъ) должностныхъ лицъ и членовъ управъ. Общее ихъ основаніе есть то, что выборщиками какъ въ политическихъ, такъ и въ земскихъ выборахъ признаются только лица, владѣющія какимъ либо имуществомъ движимымъ или недвижимымъ, на правѣ собственности или на правахъ временнаго, условнаго, обязаннаго пользованія, найма, оброчнаго содержанія, аренды, заклада. Не право собственности, а фактъ владѣнія и содержанія имущества обусловливаетъ право голоса въ избирательныхъ собраніяхъ. Это ихъ общее основаніе.

Но коренное различіе между ними состоитъ въ томъ, что для голоса при политическихъ выборахъ требуется имущественный ценсъ по биллю о реформѣ 1832 г. 10 фн. (70 — 75 р.) дохода или наемной платы.

Для выборщиковъ въ земскихъ избирательныхъ съѣздахъ ценса не требуется; всякій домохозяинъ осѣдлый въ приходѣ и владѣющій или пользующійся имуществомъ, имѣетъ голосъ, единственный, если имущество оцѣнено ниже 50 фн. дохода (350 руб.), множественный, если болѣе.

Въ 50-хъ годахъ выборщиковъ для выбора въ члены парламента считалось въ Англіи и княжествѣ Валлисѣ 887,816.

Земскихъ выборщиковъ было 3.330,831, изъ сихъ послѣднихъ было собственниковъ 1.100,755 и арендаторовъ, жильцовъ (occupiers) 2.230,076 въ томъ числѣ съ доходомъ менѣе 50 фн. то есть съ однимъ голосомъ считалось выборщиковъ 3.058,491 и съ доходомъ болѣе 50 фн., имѣвшихъ по одному и до шести голосовъ — 272,340.

(Gneist. Die Selbstverwaltung in England. S. 503. Fischel. England. S. 401.)

[2]) Вопросъ этотъ о порядкѣ опредѣленія мэровъ восходитъ впрочемъ еще до отдаленнѣйшихъ временъ французской монархіи. Приказомъ Людовика святаго 1256 года установлено: Les maires seront élus en France le lendemain de la Saint-Simon. — Порядокъ этотъ держался до XVII столѣтія; съ 1692 года послѣдоволъ рядъ эдиктовъ (édicts royaux), замѣнившихъ выборы продажей должностей (il fut créé des offices de maires). Turgot въ 1764 году возвратилъ обывателямъ право избранія мэровъ. Со времени революціи и до настоящаго времени выборное начало существовало во Франціи только съ 1789 по 1795 г. и съ 1831 по 1849 г. всего 24 года; во всю остальную часть этого періода (55 лѣтъ) мэры назначались отъ короны.

Мы уже нѣсколько разъ намекали на то, что французская нація, какъ будто дошла до сознанія, весьма унизительнаго для великаго народа, что она неспособна къ самоуправленію. Если это дерзкое обвиненіе требуетъ подтвержденія, то мы находимъ его въ слѣдующемъ, весьма замѣчательномъ оффиціальномъ фактѣ: когда въ 1848 году assemblée nationale, пересматривая муниципальное положеніе и колеблясь между мнѣніями централизаторовъ и децентрализаторовъ о назначеніи мэровъ по выборамъ, или отъ короны, запросили по сему предмету заключеній conseils généraux, то эти собранія, представители провинціальныхъ интересовъ, представили слѣдующіе отзывы: 31 департаментъ просили введенія выборовъ; 36 назначенія отъ короны, 19 не дали никакаго отвѣта. — Итакъ большинство самыхъ мѣстныхъ собраній отрекалось отъ предлагаемыхъ имъ правъ и 19 департаментовъ изъ 89 были такъ равнодушны къ этому предложенію, что даже не удостоили національное собраніе своимъ отвѣтомъ.

---

[3]) Одна изъ самыхъ простыхъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ и самыхъ удачныхъ уловокъ правительствъ для удовлетворенія демократическихъ и либеральныхъ тенденцій нашего вѣка состоитъ въ томъ, что народу даются широкія права для избранія должностныхъ лицъ, но что въ то же время ихъ подчиняютъ строжайшему надзору администраціи.

Дѣйствительно трудно найти другую комбинацію, которая бы представляла столько удобствъ и выгодъ для правительственныхъ лицъ и начальниковъ. Сохраняя по существу всю власть и полный произволъ, они умываютъ себѣ руки въ неурядицахъ и злоупотребленіяхъ внутренняго управленія; всѣ неисправности приписываютъ неудачному выбору, всѣ улучшенія попечительству высшаго начальства, и преслѣдуя эту систему съ нѣкоторымъ постоянствомъ, доводятъ самый народъ до прискорбнаго сознанія своей неспособности,

до такаго грубаго униженія, что онъ не довѣряетъ собственнымъ своимъ силамъ и прибѣгаетъ къ правительству, какъ къ промыслу, оберегающему всѣ его нужды и пользы.

Система эта принимаетъ еще болѣе вредный оборотъ, когда выборы производятся не всей народной массой, а отдѣльными разрядами или сословіями жителей; тогда администрація становится въ нѣкоторомъ смыслѣ на сторону тѣхъ классовъ, которые въ выборахъ не участвуютъ и въ случаѣ всенародныхъ жалобъ и бѣдствій, обвиняетъ въ нихъ тѣ сословія, которыя будто бы завѣдываютъ управленіемъ страны. Такъ напримѣръ русское дворянство вынесло изъ 50-ти-лѣтняго періода, въ продолженіи коего исправляло службу по выборамъ, тяжкую отвѣтственность за всѣ грѣхи и неправды этого времени, хотя по истинѣ оно ничѣмъ самостоятельно и дѣйствительно не завѣдывало и по справедливости не можетъ быть обвиняемо. Приказные люди высшихъ и низшихъ разрядовъ и по сіе время ссылаются на этотъ неудачный опытъ для указанія непримѣнимости самоуправленія къ нашему быту; имъ вторятъ партіи враждебныя дворянству. Но и тѣмъ и другимъ можно указать и другіе примѣры подобнаго же порядка, какъ-то Францію, гдѣ выборъ должностныхъ лицъ, мэровъ, муниципальныхъ и генеральныхъ совѣтниковъ производился всенародной подачей голосовъ и привелъ къ такому же отрицательному результату, какъ и наши дворянскіе выборы, и по той же причинѣ, потому что мѣстное выборное управленіе было безусловно подчинено административному самовластію.

XII.

О натуральныхъ повинностяхъ. — Отмѣна ихъ въ Англіи въ 1836 г. — Во Франціи и Пруссіи онѣ существуютъ понынѣ. — Примѣрная оцѣнка рекрутской повинности. Порядокъ раскладки натуральной дорожной повинности во Франціи — Prestations en nature. — Въ Англіи дорожная повинность до начала нынѣшняго столѣтія исправлялась натурой; порядокъ ея раскладки. — Способы перевода натуральныхъ повинностей въ денежныя; выкупной сборъ.

Личная работа и личная служба составляли въ прежнія времена обыкновеннѣйшій порядокъ исправленія государственныхъ и мѣстныхъ повинностей.

Переводъ ихъ на денежный сборъ начался съ того времени, какъ прекратилась личная крѣпостная зависимость и возстановилось свободное движеніе людей и товаровъ, вольный трудъ и вольное обращеніе всякихъ цѣнностей, оживившихъ всемірный денежный рынокъ. Замѣна натуральныхъ повинностей денежными есть одно изъ благихъ послѣдствій освобожденія народовъ, но послѣдствіе не прямое, не посредственное, а напротивъ очень отдаленное, проявляющееся во первыхъ, въ свободномъ распредѣленіи рабочихъ силъ, во вторыхъ, въ улучшеніи внутренняго быта — и наконецъ въ всенародномъ стремленіи освободиться отъ обязательнаго труда, выкупая и замѣняя его денежными сборами. Но переходъ этотъ не можетъ быть предметомъ мѣропріятій, не можетъ быть произведенъ оффиціальнымъ, указнымъ порядкомъ, потому что самая возможность этого перехода зависитъ отъ мѣстныхъ и частныхъ соображеній. Чѣмъ раньше данная мѣстность, — цѣльное ли государство, или отдѣльный округъ, губернія, уѣздъ, — вышла изъ подъ гнета личной зависимости, тѣмъ раньше она и достигаетъ той степени благосостоянія, при коей переводъ всѣхъ повинностей на деньги дѣлается возможнымъ.

Отъ этого въ сѣверной полосѣ Россіи, гдѣ крѣпостное право смягчалось отсутствіемъ владѣльца и гдѣ крестьянинъ располагалъ своимъ трудомъ нѣсколько свободнѣе, чѣмъ въ подмосковныхъ и замосковныхъ губерніяхъ, помѣщичьи повинности уже издавна переведены были на

денежный оброкъ и натуральныя повинности большею частію замѣнены денежными сборами.

По той же самой причинѣ и между народами и цѣлыми государствами идетъ какъ будто очередь въ переводѣ натуральныхъ повинностей на деньги по старшинству ихъ освобожденія.

Первая страна, отмѣнившая феодальную и крѣпостную зависимость— Англія, первая и достигла такого благосостоянія, что замѣнило всѣ личныя повинности денежными сборами. Но процессъ этотъ былъ такой медленный и постепенный, что еще въ началѣ настоящаго столѣтія (въ 1814 г.) значительная часть дорогъ исправлялась натурой, и эта натуральная часть дорожной повинности простиралась на 4 мил. руб., составляя такимъ образомъ около 40% всей стоимости содержанія дорогъ (10 мил.). Послѣдніе слѣды обязательныхъ работъ исчезли въ Англіи только въ 1836 г., вслѣдствіе новаго устава о дорожномъ управленіи, по коему всѣ повинности обращены въ денежный сборъ [1]).

Затѣмъ слѣдуетъ Франція. Хотя corvées оффиціально и отмѣнены были въ 1789 г., и хотя съ тѣхъ поръ право выкупа отъ натуральныхъ повинностей предоставлено всѣмъ обывателямъ, но большая часть сельскихъ дорогъ (chemins vicinaux) чинится по сіе время натурой и въ 1850 г. натуральная дорожная повинность простиралась по примѣрной оцѣнкѣ на 32.000.000 фр., что по тогдашнему населенію Франціи равняется 2 фран. (50 к.) съ жителя мужскаго пола. По закону общинамъ (communes) предоставлено полное право принимать для исправленія дорогъ тотъ или другой способъ (денежный или натуральный) и не смотря на это les prestations en nature еще въ сороковыхъ годахъ настоящаго столѣтія ежегодно возвышались — и съ 28 мил. фр. въ 1842 г. достигли 32 мил. фр. въ 1847 г. [2]).

Въ Германіи, какъ извѣстно, вотчинная власть (Gutsherrlichkeit) и личное подданство (Unterthänigkeit), отчасти отмѣненныя знаменитыми реформами Штейна въ началѣ XIX столѣтія, еще сохраняются номинально въ Пруссіи, дѣйствительно въ Мекленбургѣ, Гановерѣ и другихъ мелкихъ княжествахъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ сохраняются и разные роды и виды личныхъ натуральныхъ повинностей, по прусскимъ законамъ, слѣдующіе:

a) Квартирная повинность. Всѣ домовладѣльцы обязаны отводить квартиры войску, въ случаѣ недостатка казарменнаго помѣщенія.

b) Подводная повинность. Всѣ обыватели обязаны давать подводы подъ проходящія войска и команды, съ платою по 6 злб. за милю (2½ к.

за версту), и съ правомъ выкупаться отъ натуральной повинности 3-мя талерами въ годъ за каждую лошадь упряжную или верховую (за исключеніемъ рабочихъ). Три рабочихъ вола считаются при раскладкѣ за одну лошадь.

c) Дорожная повинность. Всѣ мѣстные обыватели обязаны выставлять какъ пѣшихъ, такъ и конныхъ рабочихъ (Hand- und Spann-Dienste) при починкѣ и постройкѣ не только грунтовыхъ, но и шоссейныхъ дорогъ. Раскладки и наряды дѣлаются отъ обществъ (Gemeinden) по мѣстнымъ договорамъ и обычаямъ (nach den bestehenden Verträgen und Gewohnheiten).

Въ Россіи мы имѣли четыре главныхъ повинности, исправляемыхъ натурой: подводную, дорожную, квартирную и рекрутскую. Послѣдняя, самый тяжкій изъ всѣхъ налоговъ, равняется, какъ мы исчислили выше въ X-й гл., денежному сбору по 2½ до 3 руб. съ ревизской души. Особенность Англо-Саксонскихъ государствъ проявляется всего болѣе въ томъ, что они этой повинности не несли, держали войска наемныя, набирали для временныхъ надобностей и для внутренней гарнизонной службы милиціи — и чрезъ это сохранили неприкосновенно всю рабочую силу народа, сбывая въ армію и флотъ только ту часть населенія, которая предпочитаетъ службу работѣ, готовое содержаніе ручному труду.

Во всѣхъ прочихъ европейскихъ обществахъ, при системѣ постоянныхъ армій, рекрутская повинность составляла налогъ, равняющійся исчисленному выше въ Россіи, и хотя съ одной стороны сроки службы постепенно сокращались, но съ другой рекрутскія квитанціи или наемъ охотниковъ обходились съ каждымъ годомъ дороже, такъ что въ общемъ итогѣ можно безошибочно считать, что всѣ европейскіе народы, кромѣ суммъ, поименованныхъ въ бюджетахъ, несли и несутъ еще поголовную повинность военной службы, равную налогу по 2½ или 3 руб. со всѣхъ жителей мужскаго пола [3]).

Прочія повинности въ Россіи распредѣлялись совершенно неуравнительно и, можно сказать, случайно.

Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ сѣверо-западной полосы и въ окрестностяхъ столицъ подводы подъ войска и проходящія команды и ремонты обходились до 30 и 40 коп., а подъ Петербургомъ до 1 руб. съ души. Въ восточныхъ губерніяхъ эта повинность была ничтожная.

Въ средней сложности мы считаемъ, что натуральныя повинности въ Россіи (въ томъ числѣ и рекрутская) равны денежному налогу въ 3 и до 3½ руб. съ ревизской души.

Если съ одной стороны неоспоримо, что содержаніе постоянныхъ

войскъ есть зло неизбѣжное, и внезапное превращеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя мечта несбыточная, то съ другой также вѣрно, что тягость этихъ личныхъ службъ и работъ еще удесятеряется неравномѣрной ихъ раскладкой и льготами, коими пользуются высшія сословія.

Мы оставляемъ въ сторонѣ вопросъ о рекрутской повинности, съ коимъ связаны слишкомъ высокія и сложныя политическія соображенія, но относительно прочихъ натуральныхъ повинностей смѣемъ думать, что отысканіе справедливаго основанія для ихъ раскладокъ есть прямая и священная обязанность современныхъ общественныхъ дѣятелей.

Системъ этихъ двѣ: a) подушная и поголовная, какъ она существуетъ понынѣ во Франціи и b) имущественная и подоходная, какъ она существовала въ Англіи до 1836 г.

По французской системѣ натуральнымъ повинностямъ (prestations en nature) подлежатъ:

a) Всѣ мѣстные жители, приписанные къ общинѣ (commune) по податному окладу, лично, подушно.

b) Тѣ же обыватели — домохозяева (chef de famille et d'établissement) за всякаго члена своего семейства или служителя, проживающаго въ общинѣ и —

c) За всякую повозку или рабочую упряжную и верховую лошадь и скотину (charette et voiture attelée, ou bête de somme de tract ou de selle). Если самъ хозяинъ не членъ общины, то онъ лично отъ повинности освобождается, но исправляетъ ее за всѣхъ людей и за всѣ предметы, принадлежащіе къ его хозяйству (il la doit pour toutes les personnes ou les choses qui dépendent de l'établissement).

Со всѣхъ таковыхъ окладныхъ единицъ, то есть подушно съ каждаго жителя, поголовно съ лошадей и рабочаго скота, и поштучно съ возовъ и экипажей, взыскивается по распоряженію мэра не болѣе 3 рабочихъ дней въ году на починку дорогъ или соотвѣтственная урочная работа по оцѣнкѣ, устанавливаемой муниципальнымъ совѣтомъ, — или денежная выкупная плата по опредѣленію генеральнаго совѣта департамента.

Этотъ порядокъ раскладки, простой и удобо-примѣнимый, представляетъ ту несомнѣнную выгоду, что притягиваетъ къ натуральной повинности всѣ безъ исключенія рабочія силы, ручныя и перевозочныя,— и въ странѣ, густо населенной и плодородной какъ Франція, гдѣ за изъятіемъ немногихъ неудобныхъ пространствъ (landes) всѣ угодья имѣютъ почти одинаковую цѣнность и гдѣ дробность землевладѣнія достигла крайнихъ предѣловъ, система эта оказывается дѣйствительно лучшею.

Но едва ли она примѣнима къ тѣмъ странамъ, гдѣ еще преобладаетъ

крупное землевладѣніе и гдѣ обширныя помѣстья, лѣсныя дачи и степи, не имѣя ни осѣдлаго населенія, ни особаго хозяйства для эксплуатаціи, воздѣлываются прихожими рабочими, неприписанными къ той мѣстности, но являющимися для извѣстныхъ срочныхъ работъ зимнихъ или лѣтнихъ. Еслибъ примѣнить къ нимъ французскую раскладку, то очевидно, что въ такихъ мѣстностяхъ рабочія силы будутъ недостаточны для содержанія дорогъ, и что владѣльцы этихъ крупныхъ имѣній будутъ нести повинность совершенно ничтожную въ сравненіи съ крестьянами и мелкопомѣстными владѣльцами той же волости или того же уѣзда.

Въ Англіи система раскладокъ была иная и всегда принимала въ соображеніе кромѣ рабочей силы пространство или доходность поземельнаго владѣнія. Поэтому уже въ XVI столѣтіи, когда еще вся дорожная повинность исправлялась натурой, для обложенія приняты были двѣ единицы, одна другой соотвѣтствующія: а) рабочая, состоящая въ трехконной упряжи, и b) земельная въ 100 акровъ (37 десятинъ). Одна замѣняла другую и съ каждой взыскивалось не болѣе 6 дней въ году, такъ что крупный землевладѣлецъ при 1,000 акра́хъ земли, содержавши только тройку лошадей, за эту тройку отбывалъ 6 дней и за остальные 900 акровъ (соотвѣтствующихъ 9 тройкамъ) еще 54 рабочихъ дня. Въ то же время введенъ былъ и добавочный денежный сборъ по доходной раскладкѣ, принятой по налогу для бѣдныхъ. Подушные или поголовные наряды на общественныя работы въ прежнія времена въ Англіи не допускались; бѣднѣйшіе обыватели безлошадные, одноконные и даже двуконные, по означенной нормѣ, были изъяты отъ повинности; единственный случай, въ коемъ законъ предписывалъ выгонять всѣхъ жителей, было исправленіе мостовъ; но это распоряженіе было такъ противно духу англійскаго самоуправленія, что не примѣнялось до временъ Генриха VIII. Въ XVIII столѣтіи, какъ мы уже нѣсколько разъ объясняли, въ общемъ направленіи внутренняго управленія послѣдовала сильная реакція въ пользу аристократіи; тогда же и въ распредѣленіи натуральныхъ повинностей произведены были нѣкоторыя измѣненія, главное значеніе коихъ выражается въ томъ во первыхъ, что низшіе классы жителей тоже облагаются рабочими повинностями; мировой судья имѣетъ право взыскивать по 6 дней въ году на дорожныя работы со всѣхъ обывателей; вмѣсто поземельной раскладки на 100 акровъ вводится подоходная въ 50 фн. (350 р.) и каждый владѣлецъ облагается по 6 дней пароконныхъ съ 2 рабочими, съ 3 лошадей или 50 фн. дохода. Но вмѣстѣ съ тѣмъ съ обывателей, не достигающихъ этой нормы, тре-

буются такіе же пѣшіе дни; съ среднихъ (отъ 30 до 50 фн. дохода) конные дни, но только съ однимъ рабочимъ вмѣсто двухъ.

Во вторыхъ, съ того же времени, а именно съ изданія дорожнаго устава 1773 г. открывается и постепенное превращеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя: каждому обывателю предоставлено выкупаться отъ дорожныхъ работъ по таксамъ, установленнымъ по приходамъ.

Мировые съѣзды могутъ увольнять вовсе отъ работъ и денежныхъ сборовъ низшій разрядъ мѣстныхъ жителей, если повинность, на нихъ причитающаяся, менѣе 2 шил. въ годъ (65 коп.). Наконецъ вводится и дополнительный денежный сборъ, сначала простиравшійся на $3\frac{1}{2}\%$ съ чистаго дохода, и въ началѣ XIX столѣтія уже достигшій $8\frac{1}{2}\%$ [4]). Постепенно съ 1811 года по 1836 г. натуральная повинность такимъ образомъ погашается двоякимъ образомъ: съ одной стороны выкупомъ, коимъ пользуется каждое отдѣльное лицо по личному своему усмотрѣнію, съ другой дополнительнымъ дорожнымъ сборомъ, который устанавливается по усмотрѣнію прихожанъ и по утвержденію мироваго съѣзда: Подоходная, процентная раскладка даетъ такое свободное развитіе налогу, что пропорціонально возвышенію доходности и общему возростанію народнаго богатства, дорожный сборъ при томъ же самомъ процентномъ обложеніи (по $8\frac{1}{2}\%$), доходитъ съ 621,504 фн. въ 1814 г., до 1.312,812 фн. въ 1846 г., и до 1.949,837 фн. въ 1859 году.

Вникая въ общій смыслъ и въ дѣйствительныя послѣдствія этихъ двухъ системъ, надо съ удивленіемъ сознаться, что **демократическое равенство французской раскладки менѣе равномѣрно и справедливо, чѣмъ подоходная оцѣнка, принятая въ аристократической Англіи.** Если мы себѣ представимъ землевладѣльца, имѣющаго 370 десятинъ (1,000 акровъ) при 3 рабочихъ лошадяхъ, 2 служителяхъ и 2 возахъ или экипажахъ, то во Франціи ему приходилось бы отбывать лично за себя и за своихъ служителей, лошадей и повозокъ по 3 дня въ году, всего 24 дня. Въ Англіи онъ бы исправлялъ за трехконную свою упряжь, соотвѣтствующую 37 десятинамъ, 6 дней и кромѣ того за остальныя 333 десятины, которыя равняются 9 единицамъ обложенія, по 6 дней — 54, всего же 60 дней.

Если же примѣнить тотъ же самый расчетъ къ нашимъ степнымъ и лѣснымъ помѣстьямъ, гдѣ землевладѣльцы собственнаго хозяйственнаго инвентаря не держатъ, то окажется, что самыя крупныя имѣнія по фран-

цузскому порядку были бы вовсе изъяты изъ натуральныхъ повинностей.

Въ дѣлѣ столь сложномъ и важномъ, какъ податныя системы и раскладки, мы воздерживаемся отъ всякихъ предположеній и предложеній и осмѣливаемся только представить нѣкоторые общіе выводы, которые намъ кажутся несомнѣнными и добытыми опытомъ другихъ народовъ, опередившихъ нашу Русскую землю въ хозяйственномъ благоустройствѣ.

1) Обязательное переложеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя едва ли можетъ быть предоставлено инициативѣ мѣстныхъ земскихъ собраній, потому что въ каждомъ данномъ случаѣ нарушаетъ пользы и выгоды извѣстнаго большаго или меньшаго числа жителей, голосъ коихъ подавляется большинствомъ. Всѣ тѣ селенія, которыя лежатъ въ близкомъ разстояніи или на самыхъ трактахъ, а также и всѣ тѣ сельскія общества или отдѣльные домохозяева, малочисленные или бѣдные, которые, располагая излишними рабочими силами, не имѣютъ заработковъ и денежныхъ средствъ, безъ сомнѣнія потеряютъ отъ этого перевода; представители большинства, которые всегда набираются изъ болѣе зажиточныхъ крестьянъ въ большей части случаевъ подадутъ голосъ въ пользу денежныхъ сборовъ, но тѣмъ не менѣе вездѣ найдете меньшинство, которое будетъ крайне обижено этимъ огульнымъ и внезапнымъ переворотомъ рабочихъ повинностей на денежный налогъ, и эта обида непосредственно отзовется въ приращеніи недоимокъ и стѣсненія домашняго быта бѣднѣйшаго класса жителей.

2) Изъ этого слѣдуетъ, что превращеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя не можетъ быть установляемо приговорами или постановленіями земскихъ собраній или мірскихъ сходокъ; но такъ какъ съ другой стороны преобразованіе это безъ сомнѣнія желательно, и что оно представляетъ неоспоримыя выгоды, то слѣдовало бы установить выкупную таксу по возможности дешевую, которая давала бы возможность обывателямъ, по мѣрѣ ихъ денежнаго достатка и по личному усмотрѣнію каждаго домохозяина, вносить плату вмѣсто выставки рабочихъ. Плата эта должна быть взыскиваема за годъ впередъ и по прошествіи узаконеннаго срока, въ случаѣ неуплаты, рабочій нарядъ вступаетъ въ свою силу.

3) Но едва ли можно желать и надѣяться, чтобы натуральныя повинности могли быть въ скоромъ времени отмѣнены въ Россіи, при настоящемъ, еще весьма скудномъ положеніи нашего народнаго хозяйства. По крайней мѣрѣ мы не видимъ, какія побужденія могутъ насъ

заставить приступить къ таковому коренному преобразованію. Досуга у насъ гораздо болѣе, чѣмъ денегъ; прогуловъ и праздниковъ болѣе, чѣмъ рабочихъ дней. Мы прогуливаемъ во первыхъ, по климатическимъ условіямъ, длинные зимніе мѣсяцы, осеннія и весеннія распутицы, во вторыхъ, по народному обычаю 52 воскресенья и столько же праздниковъ.

Поэтому рабочія повинности, которыя крайне стѣснительны для народонаселенія промышленнаго, у насъ могутъ быть скорѣе терпимы, чѣмъ въ другихъ странахъ и могутъ быть взимаемы изъ того излишка рабочей силы, который пропадаетъ даромъ въ праздности, отчасти невольной, отчасти разгульной. Но само собой разумѣется, что оставляя на произволъ мѣстныхъ жителей выборъ денежный или натуральный, нужно найти для раскладки ихъ другое основаніе, чѣмъ нынѣшнее подушное и въ этомъ, а не въ отмѣнѣ натуральныхъ повинностей, состоитъ, по нашему мнѣнію, задача предложеннаго вопроса. Если основаніе будетъ справедливое и равномѣрное, если эти тягости будутъ распредѣлены на всѣ сословія и на всѣ народныя силы, не па одну рабочую, но и на имущественную, денежную, то и тягость сама собой облегчится и превращеніе ея въ денежный налогъ совершится постепенно, по мѣрѣ приращенія народнаго богатства; такъ оно было въ Англіи, гдѣ подоходный дорожный сборъ въ теченіи 40 лѣтъ утроился.

4) Намъ остается разсмотрѣть, какія же могутъ быть эти основанія.

Относительно дорожной повинности самою справедливою оказывается раскладка по конной рабочей силѣ, если притомъ этотъ предметъ обложенія будетъ приведенъ въ соотношеніе съ другимъ — и приведенъ къ одному знаменателю.

Для этого надо сообразить, какому пространству земли и доходности имущества соотвѣтствуетъ одноконная рабочая упряжь.

Если принять, что на каждые $1\frac{1}{2}$ душевыхъ надѣла крестьянинъ долженъ держать и дѣйствительно держитъ лошадь (въ южныхъ степныхъ губерніяхъ пропорція будетъ другая), то пространство, соотвѣтствующее этимъ $1\frac{1}{2}$ надѣламъ, и будетъ составлять единицу поземельнаго обложенія — и оцѣнка крестьянскаго надѣла по выкупной ссудѣ будетъ представлять единицу подоходной раскладки для прочихъ имуществъ, кромѣ земли.

Такимъ образомъ, если въ губерніи, гдѣ душевной надѣлъ полагается въ 5 дес., для исправленія дорожной повинности требуется по 3 дня въ году съ каждой одноконной упряжи, — то съ частныхъ земель потре-

буется тоже по 3 дня за всякія 7½ дес., соотвѣтствующихъ полуторному надѣлу.

Изъ прочихъ имуществъ по 3 дня за каждые 180 р. цѣнности или по расчету 6% за каждые 10 р. 80 к. доходности.

При этомъ однако намъ кажется справедливымъ сдѣлать двѣ уступки, одну въ пользу самыхъ бѣдныхъ домохозяевъ, другую въ пользу тѣхъ крупныхъ землевладѣльцевъ, доходы коихъ вовсе не соотвѣтствуютъ пространству ихъ владѣній.

Для первыхъ, разумѣя въ этой категоріи всѣхъ крестьянъ, имѣющихъ не болѣе одной лошади, нужно сдѣлать облегченіе, возлагая на нихъ только пѣшую работу.

Для вторыхъ нужно исключить изъ раскладки земли пустопорожнія, безплодныя и лѣсныя, доходность коихъ не нормальная, а случайная, зависящая отъ удобствъ сбыта и перевозки. Не входя здѣсь въ разсмотрѣніе весьма сложнаго вопроса объ обложеніи лѣсовъ, мы полагаемъ, что принявъ въ основаніе конную рабочую силу, для раскладки натуральныхъ повинностей, надо на томъ же основаніи разлагать ихъ не на всѣ земли, а только на такъ называемыя земельныя угодья, то есть усадьбы, пашню, сѣнокосъ и выгонъ.

Съ одной стороны облагать частныхъ землевладѣльцевъ по той же нормѣ, какъ общинныхъ, то есть по конной упряжи, значило бы на практикѣ давать имъ такую несоразмѣрную льготу, что вся тягость повинности осталась бы по прежнему на крестьянскихъ обществахъ; оно было бы и несправедливо, ибо общинникъ обязанъ держать землю и для воздѣлыванія ея содержать лошадь, а частный владѣлецъ можетъ и сдавать ее въ оброчное содержаніе; съ другой стороны разлагать натуральныя повинности на пустынныя и обширныя пространства, лишенныя соотвѣтствующей рабочей силы, значило бы обрекать ихъ впредь на неисправность почти неизбѣжную; содержать дороги по лѣсамъ и болотамъ сѣверныхъ губерній при недостаткѣ рукъ, дѣло несбыточное и ни какіе уставы, ни взысканія не заставятъ владѣльцевъ тундръ и лединъ Новгородской, Вологодской и другихъ губерній исправлять непосильную для нихъ дорожную повинность, если она будетъ разложена на эти тундры и ледины.

5) Противъ предлагаемаго нами порядка постепеннаго перевода натуральныхъ повинностей въ денежныя, посредствомъ добровольнаго выкупа, мы слышали такое возраженіе: «что будто бы это смѣшеніе повинностей будетъ крайне затруднительно и что начальство не будетъ знать, кого выгонять на работы и съ кого взимать денежный сборъ».

Намъ кажется, что эти неудобства могутъ быть легко устранены слѣдующими мѣрами:

При раскладкѣ дорожной повинности опредѣляется число дней (конныхъ и пѣшихъ), слѣдующихъ съ каждаго сельскаго общества и съ каждаго частнаго землевладѣльца. Вмѣстѣ съ тѣмъ установляется выкупная цѣна за 1 день. Эта выкупная плата вносится за текущій годъ впередъ; обыватели (частныя лица или общества), не уплатившіе дорожнаго сбора сполна къ означенному сроку, исправляютъ работы натурой. Денежный выкупной сборъ поступаетъ въ распоряженіе волостныхъ правленій, которыя обязаны чинить натурой тѣ участки, которые остаются на натуральной повинности, и наймомъ тѣ, которые выкупились, отвѣчая во всякомъ случаѣ за исправность тѣхъ и другихъ. Выкупной сборъ не считается земскимъ сборомъ, а только общественнымъ волостнымъ, и повинность остается на отвѣтственности волости или общества.

Мы согласны, что съ перваго взгляда эта комбинація кажется нѣсколько сложною; но на самой практикѣ исправленіе дорогъ уже и нынѣ производится такимъ же порядкомъ, еще болѣе смѣшаннымъ, ибо изъ числа приписанныхъ къ дорогамъ селеній, одни выѣзжаютъ сами на работы, другіе нанимаютъ за себя подрядчиковъ и никому не извѣстно, которые участки содержатся тѣмъ или другимъ способомъ. Главное различіе, которое окажется между прежними порядками и предлагаемыми вновь, состоитъ въ томъ, что волостныя правленія будутъ всегда имѣть нѣкоторыя суммы для самонужнѣйшихъ работъ и что отвѣтственность будетъ лежать на нихъ, между тѣмъ какъ нынѣ она разсѣяна между селеніями, отправляющими повинность натурой, и подрядчиками, нанимаемыми отъ сельскихъ обществъ по частной сдѣлкѣ, не гласной. Впрочемъ мы вполнѣ убѣждены, что этотъ способъ содержанія дорогъ будетъ также неудовлетворителенъ, но предлагаемъ его какъ постепенный переходъ къ денежному равномѣрному обложенію. Внезапный, обязательный переводъ былъ бы нынѣ преждевремененъ, потому собственно, что денежныя повинности точно такъ, какъ и натуральныя, еще ожидаютъ коренной реформы всей податной системы и по нынѣ дѣйствующимъ узаконеніямъ разлагаются неправильно и несправедливо, упадая всею своею тяжестію на производительныя силы страны и народа. Переводить повинности съ одной системы, признаваемой неудобной, на другую, столь же нераціональную, и именно въ тотъ моментъ нашего политическаго развитія, когда сознаніе ложности всего нашего податнаго обложенія проникаетъ всюду и высказывается гласно — это значитъ переливать изъ пустаго въ порожнее.

Относительно прочихъ натуральныхъ повинностей, подводной, квартирной, поставки дровъ, соломы для войскъ, отвода пастбищъ, провода ремонта надо ожидать и надѣяться, что онѣ вскорѣ исчезнутъ вовсе изъ земскаго бюджета.

Квартирныя и всѣ прочія такъ называемыя воинскія повинности, по существу своему, относятся къ государственнымъ, а не къ мѣстнымъ земскимъ повинностямъ.

Подводная или обывательская, то есть содержаніе подводъ для проѣзда полицейскихъ и другихъ чиновниковъ уже и нынѣ въ дѣйствительности переведена въ денежный сборъ.

Дальнія селенія обыкновенно нанимаютъ за себя обывателей тѣхъ деревень, гдѣ назначены обывательскія станціи и хотя по закону (ст. 189 и 212 Устава и Зем. Пов. т. 4, Св. законовъ) на этотъ замѣнъ требуется утвержденіе высшаго правительства, но такъ какъ блюстители закона, то есть исправники и становые, находятъ болѣе удобнымъ ѣздить на постоянныхъ, наемныхъ лошадяхъ, чѣмъ на подводахъ, набираемыхъ по очереди изъ разныхъ селеній, то законъ этотъ съ обоюднаго согласія обывателей и начальства обходится, и въ большей части губерній (по крайней мѣрѣ во всей сѣверо-западной полосѣ) такъ называемая натуральная подводная повинность давно уже переведена въ денежный сборъ, не гласный — но всеизвѣстный и общепринятый.

Окончательный нашъ выводъ о натуральныхъ повинностяхъ будетъ слѣдующій:

Если англійскій народъ до начала настоящаго столѣтія предпочиталъ исправленіе дорогъ натурой денежному окладу, —

Если французскій народъ до настоящаго времени по свободному своему выбору остается при рабочей повинности — и болѣе половины всѣхъ дорожныхъ расходовъ исправляетъ натурой (prestations en nature), —

Если и въ Пруссіи еще не рѣшились приступить къ обязательному переводу натуральныхъ повинностей въ денежныя, —

То намъ кажется сомнительнымъ, чтобы мѣра эта была своевременна въ Россіи — развѣ предположить, что мы стоимъ выше Англіи, Франціи и Пруссіи по народному богатству, по легкости заработковъ и вообще по денежному обороту, дающему средства замѣнять личный трудъ денежными знаками.

Если же это предположеніе окажется слишкомъ смѣлымъ, то намъ надо сознаться, что агитація, возбужденная въ послѣднее время по этому

вопросу, была искуственная, вымышленная, какъ и многіе другіе наши порывы къ прогрессу, позаимствованному изъ поверхностнаго чтенія политико-экономическихъ сочиненій.

Если же, не навязывая народу обязательныхъ улучшеній его быта, мы предоставимъ ему, то есть каждому обывателю по личному усмотрѣнію своихъ выгодъ, свободный выборъ между натуральною повинностію и денежной, то вѣроятно и въ Россіи окажется то же самое, что оказалось у другихъ народовъ, что большая часть мѣстныхъ жителей и бѣднѣйшій ихъ разрядъ останется на рабочемъ окладѣ, точно такъ какъ при введеніи положенія 19 февраля 1861 года нѣсколько милліоновъ крестьянъ предпочли остаться на барщинномъ окладѣ и отвергли предлагаемый имъ переходъ на оброчную повинность.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Устройство дорожной повинности началось въ Англіи въ XVI столѣтіи.

При королевѣ Маріи изданъ statute of highways, по коему дорожная повинность разложена натурой по двумъ нормамъ обложенія, по землѣ и по конной упряжи. Съ извѣстнаго пространства земли около 37 дес. владѣлецъ обязывается выставлять подводу съ двумя рабочими, таковому же наряду подлежатъ и всѣ домохозяева по числу рабочихъ своихъ лошадей или воловъ. Прочіе обыватели (cottager, labourer), если они не состоятъ въ услуженіи, выгоняются на пѣшую работу. Домохозяева средняго состоянія съ доходомъ въ 40 шиллинг. (12 р.) выставляютъ двухъ рабочихъ. Росписаніе дорогъ и раскладка повинности дѣлается по погостамъ (parish). Въ случаѣ, если натуральное исправленіе дорогъ оказывается недостаточнымъ для ихъ содержанія, мировой съѣздъ имѣетъ право установить денежный сборъ по тому же порядку обложенія, по коему разлагается налогъ для бѣдныхъ (poorrate).

Этотъ порядокъ удержался до XVIII столѣтія: натуральная повинность была общимъ правиломъ, денежный сборъ исключеніе; послѣдній не долженъ былъ превышать извѣстной нормы сначала $2\frac{1}{2}\%$ съ доходности, потомъ $3\frac{3}{4}$, по закону 1773 года 6 шиллинг. съ 1 фунта стерлинговъ.

Закономъ 1773 г. установлены подробнѣйшія правила:

Всякій владѣлецъ (occupier) недвижимаго имущества, оцѣненнаго

по доходности въ 50 фн. (350 р.), если онъ притомъ имѣетъ 3 рабочихъ лошади, обязанъ отстоять въ году 6 дней, высылая каждый разъ своихъ лошадей и по два человѣка проводниковъ.

За каждые 350 руб. дохода сверхъ того взыскивается по столько же дней, по 6 въ годъ.

Если при доходѣ 350 руб. владѣлецъ не имѣетъ лошадей, то онъ долженъ нанять подводы.

Если онъ держитъ лошадей, но доходъ его менѣе 30 фн. ст. (210 р.), то онъ выставляетъ при томъ же числѣ лошадей одного проводника вмѣсто двухъ.

Церковныя земли, состоящія въ пользованіи причтовъ, облагаются по той же раскладкѣ.

Обыватели могутъ вмѣсто выставки рабочихъ вносить деньги, считая за каждый рабочій день $^1/_2$% своего дохода.

Если конной работы не требуется, то она замѣняется 3 пѣшими днями или 5 шиллинг. (1 р. 50 к.) за каждый не выставленный конный день.

Рабочій день считается въ 8 часовъ.

Одноконная подвода зачитывается за полдня, двуконная за $^2/_3$ дня.

Нарядъ работъ дѣлается за 4 дня впередъ.

За неявку на работу виновные штрафуются за конный день отъ 90 коп. до 3 рублей, за пѣшій день 60 коп.

Если обыватели высылаютъ рабочихъ неспособныхъ или они оказываютъ ослушаніе при работахъ, то смотритель (surveyor) можетъ отпустить ихъ и потребовать отъ владѣльца денежнаго сбора, не зачитывая имъ вовсе произведенной работы, если она неисправна.

Обывателямъ предоставлено право назначать 3 мѣсяца въ году, въ продолженіи коихъ натуральныя повинности не требуются.

Эти порядки, какъ сказано, существовали въ Англіи до 1836 года, и хотя право выкупа отъ дорожныхъ работъ было открыто всѣмъ, но пропорція между натуральной повинностію и выкупнымъ сборомъ была еще въ 1814 году слѣдующая:

Первая по оцѣнкѣ простиралась на 551,241 фн., вторая на 287,059 фн.

Это значитъ, что еще въ началѣ настоящаго столѣтія около $^2/_3$ англійскаго народа находили для себя болѣе удобнымъ исправлять дороги натурой и правомъ выкупа не воспользовались, хотя выборъ изъ этихъ двухъ порядковъ обложенія и былъ предоставленъ всѣмъ, и каждому обывателю по личному усмотрѣнію.

Въ заключеніи мы должны еще замѣтить, что тѣ обыватели, на коихъ по доходной раскладкѣ причиталось въ годъ натуральной повин-

ности менѣе 60 коп. (2 шил.), соотвѣтствующихъ доходу въ 18 руб., вовсе увольнялись какъ отъ работъ, такъ и отъ денежнаго сбора.

Во всѣхъ прочихъ государствахъ наоборотъ эти-то бѣднѣйшіе обыватели и чинили дороги, а льготами пользовался тотъ разрядъ собственниковъ (съ доходомъ 350 руб. и болѣе), который въ Англіи ихъ справлялъ.

---

[2]) Въ 1850 году по отчету министерства внутреннихъ дѣлъ, расходы на сельскія дороги (chemins vicinaux) простирались на 56.000,000 фр.

Изъ этого числа на натуральную повинность (prestations en nature) по оцѣнкѣ рабочихъ дней причиталось 32.000,000 фр.

Денежныхъ сборовъ было 24.000,000 фр.

---

[3]) Мы оцѣнили рекрута, то есть наемъ охотника или покупку рекрутской квитанціи въ 500 руб., и полагая очередной наборъ по 4 съ 1,000 душъ, считаемъ на 4 рекрутъ 2,000 руб. или же по 2 руб. съ одной ревизской души. Впрочемъ вѣрнѣе было бы принять казенную цѣну 575 руб., что составило бы по тому же расчету на 1 ревизскую душу 2 р. 30 коп. ежегодной повинности.

---

[4]) По новѣйшимъ узаконеніямъ допускается обложеніе до 12%. Но правомъ этимъ мировые съѣзды никогда не воспользовались и даже $8\frac{1}{2}$% составляетъ только исключительно высшую норму дорожнаго оклада.

XIII.

Городское общественное управленіе. — Сравненіе городскаго быта въ Англіи и Россіи.—Значеніе города (town) въ Англіи.—Англійское городское управленіе, связь его съ сельскимъ и мировымъ управленіемъ.—Новѣйшія преобразованія. – Городское управленіе въ Пруссіи. — Почетное гражданство — Altbürgerthum. — Рѣзкое различіе городскихъ сословій и сельскихъ. — Противуположность наслѣдственнаго вотчиннаго начала и выборнаго городскаго. — Разстройство городскаго быта въ новѣйшее время въ Англіи. — Уничтоженіе городскихъ пошлинъ (octrois) въ Англіи и Бельгіи. — Несообразность различнаго ценса, принятаго для земскихъ избирательныхъ съѣздовъ въ городахъ и уѣздахъ въ Россіи. — Слабое значеніе городскихъ сословій въ русскомъ земствѣ. — Необходимо имѣть въ виду постепенное сліяніе городскихъ обществъ съ сельскими волостями.

Городское общественное управленіе обыкновенно разсматривается и устраивается совершенно отдѣльно отъ сельскаго, и по общепринятымъ понятіямъ о городѣ и селѣ эти двѣ среды общественнаго быта признаются столь различными во всѣхъ отношеніяхъ житейскихъ и административныхъ, что уподобленіе ихъ вовсе не допускается. Этотъ взглядъ, усвоившійся въ большей части государствъ западной Европы, не можетъ быть однако безусловно принятъ въ Россіи, и въ этомъ отношеніи нашъ общественный бытъ столь же рѣзко отличается отъ континентальной Европы, сколько близко подходитъ къ англійскому. Какъ ни странно кажется съ перваго слова это сравненіе нашихъ жалкихъ и пустынныхъ городовъ съ промышленными и торговыми городами Англіи, но въ дѣйствительности, какъ мы постараемся указать въ этой главѣ, городской общественный бытъ въ Соединенныхъ королевствахъ, точно такъ какъ и въ Россіи, совершенно сливается съ сельскимъ и вовсе не представляетъ такой рѣзкости, какая обыкновенно между ними предполагается.

Явленіе это объясняется исторіей основанія и развитія городскихъ обществъ и ходомъ событій, создавшихъ эти особенности.

Городскія общества въ Германіи, Голландіи, Франціи и Италіи были дѣйствительно крѣпко сплоченные союзы, возникшіе въ средніе вѣка для

обороны противъ феодальныхъ владыкъ, и удержавшіеся до новѣйшихъ временъ для противодѣйствія самовластію въ новой современной его формѣ, правительственной централизаціи; отъ этихъ причинъ, вліявшихъ на все развитіе городовъ, ихъ общественное управленіе приняло видъ status in statu, сдѣлалось пріютомъ беззащитныхъ, оплотомъ вольности, на сколько вольность еще могла сохраниться въ смутныхъ умахъ и нравахъ того времени, и въ то же время превратилось въ совершенно замкнутый бытъ, окопанный и огороженный въ общественномъ отношеніи, точно такъ какъ и въ наружномъ своемъ устроеніи.—Отъ примѣра этихъ могущественныхъ, городскихъ муниципій, съ ихъ партіями, цехами, ремесленными управами и магистратами, перешло и къ намъ общее понятіе о томъ, что городъ, какой бы онъ ни былъ, не можетъ управляться такими же порядками какъ село, и что у городскихъ обывателей предполагаются совершенно другіе интересы, чѣмъ у сельскихъ, а именно торговля и промыслы, между тѣмъ какъ послѣдніе исключительно заняты земледѣліемъ.

На этомъ предположеніи основано то рѣзкое различіе, которое проведено черезъ все наше законодательство, между городскимъ и сельскимъ обществами.

Мы не дали себѣ труда справиться о причинахъ, породившихъ это различіе въ другихъ странахъ, не ходили далеко за образцами, и найдя готовые уставы городскихъ положеній въ Голландіи и Германіи, такъ прямо безъ разбора и примѣнили уставъ Магдебурга или Антверпена къ Яму-Зимогорья, переименованнаго въ городъ Валдай.

Еслибъ мы заглянули далѣе и глубже, то мы бы нашли въ Англіи совершенно другія указанія [1]).

Въ Англіи, какъ и въ Россіи, вся земля признавалась государевой и между селомъ и городомъ не было различія. Патримоніальныхъ судовъ и расправъ, вотчинныхъ полицій не было; поэтому и не было тѣхъ побужденій, которыя заставляли обывателей другихъ европейскихъ странъ скрываться въ городахъ отъ самовластія сельскаго управленія. Гнетъ и свобода были равные для городовъ и селъ. Первые возникали для торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ въ мѣстностяхъ, наиболѣе для такихъ оборотовъ пригодныхъ, но вовсе не для политическихъ цѣлей, какъ германскіе города, потому что цѣль эта не достигалась перепиской изъ сельскихъ сословій въ городскія; повинности и права оставались тѣ же, власть государя и закона распространялась на всѣхъ [2]).

Англійское слово town соотвѣтствуетъ буквально русскому городъ и означаетъ только группу домовъ, окруженныхъ оградой. Подъ этимъ об-

щимъ названіемъ разумѣлись въ Англіи совершенно различныя населенія: Лондонъ назывался METROPOLIS и пользовался правами столицы; города, получившіе особые уставы для своего внутренняго управленія, считались CITY; мѣстечки, избравшія членовъ парламента, BOROUGH. — Эти три категоріи городовъ пользовались исключительными правами, но не по общему свойству городскаго населенія, а только по особымъ актамъ и статутамъ, даровавшимъ имъ эти привиллегіи, и только по нѣкоторымъ отдѣльнымъ предметамъ своего внутренняго управленія. Такъ напримѣръ многіе изъ borough, посылавшихъ представителей въ парламентъ, не имѣли особаго городскаго управленія и изъ общаго числа городовъ половина (284 изъ 576) не пользовалась ни муниципальными, ни политическими правами въ отдѣльномъ городскомъ своемъ составѣ. Они входили въ общій составъ графства и въ общее распредѣленіе приходовъ, подраздѣлялись на parish, точно такъ какъ и сельское населеніе; нѣкоторые важнѣйшіе города (всего 17: London, York, Bristol, Chester и другіе) составляли сами по себѣ отдѣльныя графства. Все общественное, земское ихъ управленіе, призрѣніе бѣдныхъ, дорожное, полицейское и судебное было основано на общихъ узаконеніяхъ, коими руководствовались сельское и городское населеніе на однихъ и тѣхъ же правахъ, и четвертные мировые съѣзды (quarter sessions) графства были высшей инстанціей для всѣхъ предметовъ хозяйственнаго самоуправленія, даже и въ тѣхъ городахъ, которые пользовались преимуществами city или borough

Право гражданства, составляющее въ Германіи особую привиллегію сословія Bürgerthum, въ Англіи было открыто и принадлежало всякому обывателю (resident), платящему городскіе сборы (paying-scot) и исправляющему городскія службы (bearing-lot).

Такова была первобытная форма городскаго общественнаго управленія, ничѣмъ не отличавшаяся отъ сельскаго. Далѣе она также послѣдовала общей участи мѣстныхъ учрежденій и по мѣрѣ усиленія землевладѣльческаго элемента, подчинилась ему, точно такъ какъ и сельскіе приходы. Общественныя сходки (court-leet) постепенно теряютъ свое значеніе и уступаютъ главные предметы своего вѣдѣнія мировымъ судьямъ, муниципальные совѣты (common-councils) превращаются въ частные съѣзды почетныхъ гражданъ (select-bodys), точно такъ какъ приходскія (open-vestry) преобразовываются въ select-vestry. — Къ участію въ городскихъ дѣлахъ допускаются и граждане, не жительствующіе въ городѣ (non residents), и тлетворное дѣйствіе абсентеизма поражаетъ окон-

чательно эти привиллегированныя корпораціи, до того времени неизвѣстныя въ Англіи.

Упадокъ городскаго самоуправленія совпадаетъ съ разстройствомъ всѣхъ мѣстныхъ учрежденій и долженъ быть приписанъ той же самой причинѣ: чрезмѣрному преобладанію крупнаго землевладѣнія, достигшему высшаго своего предѣла въ XVIII и началѣ XIX столѣтія [3]).

Затѣмъ въ новѣйшее время приступлено было къ коренному преобразованію этой части, закоснѣлость коей возбуждала всего болѣе ропота, и въ 1835 г. издано было городское положеніе подъ именемъ Regulation of municipal corporation in England and Wales.

Главныя черты этого новаго устава слѣдующія: гражданами burgess признаются всѣ тѣ городскіе жители, которые владѣютъ (на правѣ собственности), или пользуются въ видѣ найма (occupation) домомъ, складочнымъ мѣстомъ, конторой или лавкой, въ чертѣ города или въ окружности 7 англійскихъ миль, если притомъ они жительствуютъ въ городѣ не менѣе 3 лѣтъ, обложены общественными сборами и уплатили сполна причитающіяся съ нихъ повинности.

Всѣ таковые граждане пользуются равнымъ правомъ голоса при общественныхъ выборахъ, и ценса для избирателей не полагается.

Дѣлами города завѣдываетъ совѣтъ common council, состоящій изъ 12 до 48 членовъ councillors. Для избранія въ councillors — члены совѣта полагается ценсъ: имущество, оцѣненное въ 500 фн. (3,500 р.) или 15 фн. годоваго дохода (105 р.). Council собирается 4 раза въ году. Засѣданія публичны; по нѣкоторымъ дѣламъ, какъ то расходованію городскихъ суммъ, сдачѣ въ аренду общественныхъ угодій и строеній, и при выборѣ должностныхъ лицъ они совѣщаются при закрытыхъ дверяхъ. Совѣтамъ предоставлено дѣлать постановленія (bye-laws) объ устройствѣ разныхъ предметовъ внутренняго управленія, съ наложеніемъ штрафовъ до 5 фн. (35 р.) и тюремнаго заключенія до 1 мѣсяца. Mayors (головы) и aldermen (почетные совѣтники) избираются совѣтами изъ своей среды и особенной власти кромѣ предсѣдательства и почета не имѣютъ.

Распорядительное и хозяйственное управленіе производится собственно не совѣтами и не почетными его членами mayors, aldermen, а особыми комитетами, назначаемыми отдѣльно, изъ членовъ совѣта по каждому предмету вѣдомства особо (по полицейской части watchcomittee) чиновниками на жалованьи (stipendiary magistrates), казначеемъ (treasurer),

секретаремъ (town-clerk) и попечителями, назначаемыми для завѣдыванія больницами и другими заведеніями (trustees).

Мировой судъ по новѣйшимъ узаконеніямъ производится отчасти судьями, назначенными по общему порядку отъ короны, отчасти особыми полицейскими чиновниками, представляемыми отъ города на утвержденіе королевы и состоящими на жалованьи (recorders). Нѣкоторые города тоже въ послѣднее время отдѣлились по судебному управленію отъ графствъ и составляютъ особые мировые округа (comissions of the peace) съ особыми для города съѣздами (court of quarter sessions). Предметы вѣдомства городскаго управленія суть чисто спеціальные: строительная часть, содержаніе мостовой, освѣщеніе улицъ, содержаніе больницъ и богадѣленъ, управленіе городскими имуществами, наконецъ смѣты и раскладки сборовъ, предназначенныхъ на эти хозяйственные предметы и на уплату жалованья должностнымъ лицамъ.

Въ 1842 — 43 г. городскихъ доходовъ на 580 городовъ и около 8 мил. жителей считалось:

Отъ городскихъ имуществъ	521,000	ф. стерл.
Разныхъ пошлинъ	173,000	—
Субсидій отъ казны	19,600	—
Городскаго сбора	249,000	—
	962,600	ф. стерл.

Въ главнѣйшихъ предметахъ мѣстнаго самоуправленія города не имѣютъ своей автономіи, и это составляетъ отличительную черту англійскаго городскаго положенія. По вѣдомству призрѣнія бѣдныхъ, по дорожному управленію, по церковному они какъ города не имѣютъ особаго управленія, подраздѣляются точно такъ, какъ и сельскія общества, на приходы, самостоятельно завѣдывающіе этими частями, или сливаются съ сельскими погостами и вмѣстѣ съ ними составляютъ округа общественнаго призрѣнія (unions) или дорожные (highways districts). По мировому институту хотя городамъ и предоставлено, какъ мы выше видѣли, составлять особые судебные округа, независимые отъ сельскихъ, но правомъ этимъ до 1855 г. воспользовались только 85 citys и boroughs изъ числа всѣхъ 580 городовъ Англіи и Валлиса. Всѣ прочіе остаются подсудны общимъ мировымъ съѣздамъ, и такъ какъ эти съѣзды составляютъ высшую инстанцію не только по судебнымъ дѣламъ, но и по хозяйственному и полицейскому управленіямъ, то общій характеръ городскаго общественнаго быта по существу своему не измѣнился, города стоятъ наравнѣ съ сельскимъ общинами (parish), отдѣляясь отъ нихъ

только по нѣкоторымъ второстепеннымъ предметамъ вѣдомства, **сливаясь съ ними въ главныхъ частяхъ земскаго хозяйства и мировой подсудности.**

Но слабая сторона этого нововведеннаго порядка бросается въ глаза и возбуждаетъ въ Англіи справедливое осужденіе. Это смѣшеніе двухъ противуположныхъ системъ почетной службы и службъ на жалованьи вредитъ обѣимъ: первая превращается въ номинальный надзоръ и лишается постепенно всякаго опредѣленнаго круга дѣйствій; вторая, завѣдывающая въ дѣйствительности всею распорядительною и хозяйственною частію, не пользуется должною самостоятельностію и подобающимъ уваженіемъ. Интересъ къ общественнымъ дѣламъ теряется; выборные люди councillors пренебрегаютъ мелочными занятіями, требующими постояннаго. усидчиваго труда и траты времени въ странѣ, гдѣ время есть деньги (times is money); они нанимаютъ за себя должностныхъ лицъ (trustees comissioners) и эта наемная служба возбуждаетъ такъ мало довѣрія, что многіе города (ихъ насчитываютъ 69) вовсе отказываются отъ выбора и предоставляютъ самому правительству замѣщеніе этихъ должностей.

Ошибочность этого направленія, по нашему мнѣнію, объясняется тѣмъ, что съ одной стороны англичане ежедневно убѣждаются въ несостоятельности безвозмездной службы и потому замѣняютъ, или лучше сказать, подкрѣпляютъ ее окладными должностями — съ другой же не рѣшаются порвать съ преданіями древняго selfgovernment-а и упразднить эти почетныя попечительства, охраняющія, черезъ надзоръ высшихъ сословій, нужды и пользы низшихъ. Самый простой исходъ былъ бы ассигновать жалованья городскимъ совѣтникамъ и ввѣрить имъ не общее наблюденіе и аппеляціонную власть, а непосредственное управленіе и распоряженія въ первой инстанціи. Безъ всякаго сомнѣнія этотъ исходъ и откроется въ скоромъ времени; настоящія колебанія и недоразумѣнія— только предвѣстники близкаго разрѣшенія вопроса о безвозмездной службѣ, которая рѣшительно не выдерживаетъ опыта современнаго многосложнаго общественнаго самоуправленія [1]).

Совершенно иное, противуположное значеніе имѣло городское управленіе въ Пруссіи и другихъ континентальныхъ государствахъ. Въ то время какъ вольныя сельскія общины подчинялись безусловно короннымъ чиновникамъ (Grafen) и частныя имѣнія своимъ вотчинникамъ (Gutsherren), города посредствомъ разныхъ привиллегій (Immunitäten) выдѣлялись изъ земства. Дѣйствуя черезъ всемогущихъ въ тѣ времена посредниковъ, банкировъ и ростовщиковъ, ссужавшихъ деньги правите-

лямъ и королямъ, они достигли двоякой своей сословій, при пріемѣ власти оградили себя тѣмъ, что начальство надъ он продажѣ рыцарбыло въ видѣ наслѣдственнаго права этимъ повѣреннымъ честву и ослагородскихъ обществъ — отъ самыхъ обществъ тѣмъ, чтавиться съ управленіи было обусловлено пріемомъ въ цехъ или гражданство сящимъ отъ тѣхъ же самыхъ почетныхъ гражданъ. *Такимъ о*ємъ*зомъ въ основаніе городскаго быта легло начало корпоративной замкнутости и наслѣдственнаго родоваго гражданства* (*Altbürgerthum*).

Когда впослѣдствіи, не ранѣе какъ въ XIII столѣтіи, духъ времени потребовалъ нѣкотораго измѣненія этихъ средневѣковыхъ порядковъ, то допущено было въ видѣ изъятія и участіе другихъ гражданъ, но съ крайней осторожностію и въ самыхъ тѣсныхъ предѣлахъ: a) въ нѣкоторыхъ городахъ къ совѣту наслѣдственныхъ ратмановъ было присоединено особое отдѣленіе изъ совѣтниковъ, выборныхъ отъ общества; b) въ другихъ городское населеніе было подѣлено на цехи и избраніе совѣтовъ поручено цеховымъ мастерамъ; c) въ третьихъ рядомъ съ прежними совѣтами изъ почетныхъ гражданъ (kleiner Rath) поставлены совѣты изъ выборныхъ членовъ (grosser Rath).

Но при этомъ судъ и расправа остались въ рукахъ именитыхъ гражданъ: общественные судьи (Schöffen) исправляли свои должности пожизненно и сами изъ среды себя избирали себѣ пріемниковъ. Гильдіи и цехи (Gilden, Zünfte, Innungen) получили тотъ же характеръ замкнутости, какъ и все городское общество, и такую же классификацію (Meister, Geselle, Bursche); изъ нихъ первые, мастера, самовластно завѣдывали всѣми дѣлами своей гильдіи, точно такъ какъ ратманы и шефы дѣлами всего города. Все это городское сословіе сложилось изъ многочисленныхъ слоевъ и классовъ общества, которые въ общемъ своемъ составѣ пользовались полной свободой самоуправленія, но каждое само по себѣ подчинялось другому разряду. Бурши (чернорабочіе) подмастерьямъ, подмастерьи — мастерамъ, мастера — ратманамъ, ратманы — бургомистрамъ. На этой крутой лѣстницѣ каждая ступень была недоступна, каждый чинъ городскаго состоянія защищалъ свои права и преимущества съ такою исключительностію, что на удѣлъ низшаго класса, простаго народа изъ всѣхъ городскихъ привиллегій не оставалось ничего, кромѣ гнета и работы.

Отъ сельскаго населенія городское отличалось глубоко, какъ по своему происхожденію, такъ и по наружной обстановкѣ общественнаго быта. Личный трудъ, промыслы и торговли, благопріобрѣтенное имущество,

только по нѣкоторым[...] ванія почета, именитости граж-
ясь съ ними въ[...] іатность, наслѣдственность иму-
и мировой [...] ле признаки благородства въ средѣ

Но слаб[...]
и возбу[...] ніе составляло исконное право горо
прот[...] корпорацій подчинялась другой, но
[...] лась самостоятельностію, имѣла свои
[...] кругу своихъ сословныхъ разбира-
[...] ямъ вольнаго самоуправленія.
[...] ютъ, вольная община уже съ самаго
[...] послѣднія ея издыханія отмѣчены въ
[...] ieg, крестьянской войны. Съ тѣхъ вре-
менъ [...] шіи только подъ вывѣской общины (Ge-
meinde), въ дѣйстви[...] же стерта была съ лица земли личнымъ землевладѣніемъ, и всѣ общественныя права, нѣкогда приписанныя общинникамъ, всѣ тѣ, коими пользовались и такъ дорожили горожане, перешли всецѣло къ землевладѣльцамъ - вотчинникамъ.

Такимъ образомъ въ Германіи (и точно также во Франціи, еще болѣе въ Италіи) города и вотчинники составляли два противуположные элемента и двѣ равныя силы; они сходились только въ одномъ, что одинако угнетали низшій классъ, какъ городскихъ, такъ и сельскихъ обывателей. Во всемъ другомъ рѣзко различались.

Въ городахъ должности замѣщались пріемственно и исправлялись пожизненно.

Въ вотчинахъ они составляли родовое и наслѣдственное достояніе, переходящее само собой вмѣстѣ съ правомъ владѣнія по первородству.

Въ первыхъ выборное начало легло въ основаніе всего общественнаго быта, ратманы изъ своей среды выбирали своихъ пріемниковъ, бюргеры, цеховые мастера, избирали членовъ своихъ корпорацій, исключали недостойныхъ, замыкали входъ и выходъ въ свои привиллегированные кружки.

Въ сельскомъ быту благородные рыцари, выводя свои права изъ Божьей милости и основывая ихъ на поземельномъ владѣніи, отвергали всякое изъявленіе человѣческой воли, какъ нарушеніе своихъ историческихъ привиллегій и, поставя себя выше всего прочаго населенія, приписали себѣ, или лучше сказать, своимъ имуществамъ, своимъ вотчинамъ всѣ тѣ права хозяйственнаго, полицейскаго и судебнаго самоуправленія, которыя въ городахъ завѣдывались выборными людьми.

Въ сущности исходъ этихъ двухъ противуположныхъ развитій былъ

одинъ и тотъ же. Исключительность городскихъ сословій, при пріемѣ новыхъ членовъ, и сельскихъ землевладѣльцевъ, при продажѣ рыцарскихъ имѣній, привела тѣхъ и другихъ къ такому одиночеству и ослабленію, что правительственной власти не трудно было справиться съ обоими.

Но слѣды этого вѣковаго антагонизма между городомъ и селеніемъ врѣзались глубоко во всѣ конституціи Германіи и привели новѣйшія законодательства въ крайнюю необходимость принять совершенно различныя основанія для ихъ общественной организаціи.

Мы уже объяснили въ VIII-ой главѣ, что сельское общественное управленіе основано отчасти и только въ общихъ своихъ положеніяхъ на писанномъ законѣ (allgemeines Landrecht 1794 г.); главнымъ его источникомъ остаются доселѣ мѣстные обычаи и договоры (Urbarien, Observanz). Городскіе уставы напротивъ составлены и изданы верховною властію въ новѣйшее время.

Главныя ихъ черты слѣдующія:

1) Bürgerrecht, право гражданства принадлежитъ тѣмъ городскимъ обывателямъ, которые владѣютъ домомъ или имѣютъ постоянное ремесло (stehendes Gewerbe) или обложены по государственному подоходному налогу окладомъ не менѣе 4 тл.; окладъ этотъ соотвѣтствуетъ доходу отъ 200 до 300 тл.

2) Die Stadtverordneten-Versammlung — собраніе городскихъ гласныхъ избирается гражданами (Bürgern); при семъ они раздѣляются для подачи голосовъ на три класса по окладу прямыхъ податей и каждое таковое отдѣленіе выбираетъ равное число гласныхъ, независимо отъ числа выборщиковъ.

3) Magistrat завѣдываетъ городскимъ управленіемъ и состоитъ изъ бургомистра, членовъ городскаго совѣта (Schöffen, Rathsherren, Rathsmännern) и разныхъ должностныхъ лицъ, состоящихъ на жалованьи (Syndicus, Schulrath, Baurath).

Совѣтники избираются на 6 лѣтъ, бургомистръ и всѣ прочіе члены магистрата на 12 лѣтъ, и по желанію собранія могутъ быть избраны пожизненно.

Служба въ должностяхъ бургомистра и совѣтниковъ безвозмездна и обязательна (на первые 3 года); кто уклоняется безъ законныхъ причинъ отъ исправленія этихъ должностей, можетъ быть подвергнутъ по рѣшенію собранія возвышенному до 25% податному окладу.

4) Собраніе городскихъ гласныхъ созывается своимъ предсѣдателемъ; предсѣдатель избирается ежегодно изъ среды гласныхъ; засѣданіе

публично; предметы вѣдомства собранія — во первыхъ, управленіе городскими, общественными имуществами и во вторыхъ, смѣты и раскладки сборовъ и повинностей.

Собраніе имѣетъ право возложить на обывателей и исправленіе повинностей натурой (Hand- und Gespann-Dienste).

Смѣты составляются такимъ порядкомъ, что на покрытіе расходовъ ассигнуется: во первыхъ, общественные доходы съ городскихъ земель и имуществъ, во вторыхъ, добавочный сборъ по извѣстному проценту съ каждаго талера прямыхъ казенныхъ налоговъ (Zuschläge zu den Staatssteuern) и наконецъ, за недостаткомъ этихъ двухъ источниковъ, особые сборы, взимаемые въ видѣ выкупныхъ денегъ съ членовъ, записывающихся въ городское общество (Einzugsgeld, Bürgerrechtsgeld).

5) **Предѣлы власти** городскихъ магистратовъ и собраній обозначены въ прусскихъ законахъ съ особенною точностію.

Они имѣютъ право представлять ходатайства (Gutachten) только по тѣмъ дѣламъ, которыя имъ предложены правительствомъ.

Бургомистры утверждаются королемъ, прочія должностныя лица губернскимъ начальствомъ.

Въ дѣлахъ управленія городскими имуществами утвержденію начальства подлежатъ всякое отчужденіе этихъ имуществъ, займы и измѣненія въ порядкѣ пользованія общественными угодьями, лѣсами и выгонами.

По смѣтамъ и раскладкамъ окончательными постановленіями признается только распредѣленіе городскихъ доходовъ; всѣ прочіе сборы представляются на утвержденіе того же губернскаго начальства (Regierung).

Высшій надзоръ (Oberaufsicht) надъ городскими властями принадлежитъ правительству, въ послѣдней инстанціи министру внутреннихъ дѣлъ, и всякія распоряженія, противузаконныя или нарушающія государственныя пользы (welche das Staatswohl verletzen), могутъ быть пріостановлены и отмѣнены по предложенію начальства.

Аппеляція въ судебныя мѣста не допускается.

По королевскому приказу, собраніе можетъ быть распущено и завѣдываніе дѣлами города поручено коммиссарамъ, причемъ не далѣе какъ черезъ 6 мѣсяцевъ должно быть созвано новое собраніе и произведены выборы вновь.

Таковы главныя основанія городскаго самоуправленія въ Пруссіи: обставленное довольно либеральными формами, оно въ сущности безсильно и въ общихъ земскихъ дѣлахъ поглощается дворянскимъ элементомъ; въ уѣздныхъ собраніяхъ (Kreistage) на 5.250,000 городскаго населенія

полагается 523 гласныхъ и на 11,714 рыцарскихъ имѣній 4,810 голосовъ.

Представивъ этотъ бѣглый очеркъ городскаго управленія въ Англіи и Пруссіи, мы хотимъ изъ сравненія ихъ вывести только общее заключеніе, что въ Германіи и прочихъ континентальныхъ государствахъ, откуда мы заимствовали образцы нашего внутренняго устроенія, между городами и селеніями дѣйствительно существовало такое коренное и исконное различіе во всѣхъ общественныхъ и житейскихъ отношеніяхъ, что оно не могло изгладиться даже и при всѣхъ усиліяхъ государственной централизаціи.

Но ничего подобнаго не было въ Англіи, не было и въ Россіи. Не было ни именитыхъ граждапъ (Altbürgerliche Geschlechte), ни наслѣдственныхъ ратмановъ, ни пожизненныхъ бургомистровъ, ни цеховъ и гильдій, ни мейстеровъ, гезелей, буршевъ. Городское населеніе состояло не изъ промышленнаго и торговаго класса, противуполагаемаго землевладѣльческому, а изъ такихъ же собственниковъ, владѣющихъ городской землей, какъ и сельскіе обыватели, дворяне и крестьяне, водворенные на казенныхъ и пожалованныхъ помѣстьяхъ. Вся земля въ Англіи и Россіи была государева; право суда и расправы было и осталось государственной регаліей. Это верховное право никогда никому не жаловалось. ни городу, ни вотчиннику.

Земля и владѣніе землей было общее, всенародное и единственное основаніе всѣхъ правъ и всѣхъ повинностей какъ въ Англіи, такъ и въ Россіи, и гдѣ бы эта земля ни лежала, въ городской чертѣ или за заставой, она признавалась тяглой, и владѣлецъ ея пользовался голосомъ или облагался повинностію въ качествѣ домохозяина (householder) обывателя, а вовсе не по званію рыцаря (Ritter) или почетнаго гражданина (Bürger).

Въ Англіи и Россіи общественная организація была искони земская—

Въ Германіи и прочей Европѣ сословная.

Главное поученіе, которое мы должны извлечь изъ долголѣтняго опыта городскаго самоуправленія въ Англіи и Германіи, есть то, что городская общественная организація никогда не принялась въ Англіи, какъ не принимается и у насъ, и какъ кажется, по одной общей причинѣ, той именно, что городскія сословія ничѣмъ по существу своего быта не отличаются отъ сельскихъ и не имѣютъ между собой никакой твердой связи въ тѣхъ странахъ, гдѣ они возникли не изъ корпоративныхъ цеховыхъ и гильдейскихъ ассоціацій, какъ въ Германіи, Голландіи, Испаніи, а по случайному стеченію обстоятельствъ и жителей, какъ въ Англіи и

въ Россіи. Держаться имъ незачто: освѣщеніе улицъ, исправность мостовой, нарядъ караульныхъ не составляютъ общественнаго интереса. Тамъ, гдѣ отъ совѣщаній цеховыхъ мастеровъ, ремесленныхъ головъ зависѣли пріемъ или отказъ членовъ общества, установленіе цѣнъ, весь оборотъ всѣхъ торговъ и промысловъ, тамъ разумѣется города и достигли отдѣльнаго самостоятельнаго устроенія; гдѣ этими преимуществами они не пользовались, тамъ не было и городовъ, и это средневѣковое представленіе огороженныхъ и окопанныхъ мѣстностей, отдѣляющихся отъ сосѣднихъ предмѣстій и подгородныхъ селъ рвомъ или шлагбаумомъ, не могло выдержать опыта самоуправленія. За городской чертой, въ фабрикахъ и заводахъ, устроенныхъ внѣ ея, въ исправности путей сообщеній, въ быстротѣ и удобствѣ подвозовъ въ движеніи почтъ, въ облегченіи судоходства лежатъ главные интересы городскаго торговаго населенія; и когда оно отъ этихъ общихъ земскихъ дѣлъ отдѣляется и замыкается въ своихъ заставахъ, то оно теряетъ окончательно сознаніе своихъ пользъ и нуждъ и передается подъ видомъ общественнаго управленія, игрѣ въ политическія партіи или въ личныя интриги.

Паровая сила нанесла послѣдній ударъ этому замкнутому городскому быту, фабричная промышленность выселилась изъ городовъ и проложила себѣ новые пути вдоль по теченію рѣкъ и по линіямъ желѣзныхъ дорогъ, поселяясь въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ вода и топливо подручнѣе и доставка сырыхъ продуктовъ дешевле. Города, за исключеніемъ столицъ и не многихъ портовыхъ и фабричныхъ пунктовъ, постепенно превращаются въ сборныя поселенія купеческихъ конторъ, мелочныхъ лавокъ, питейныхъ заведеній и административныхъ канцелярій. Въ Англіи въ самыхъ промышленныхъ графствахъ Yorkschire, Lancaschire города уже и нынѣ покинуты не только высшими, но и средними классами; большая часть гражданъ только по званію приписаны къ обывателямъ города, по мѣсту жительства принадлежатъ къ сельскому населенію.

Въ Россіи представляются еще другія важнѣйшія соображенія:

Во первыхъ, большая часть подвижнаго и рабочаго населенія имѣетъ временное жительство въ городахъ, но постоянную осѣдлость въ селеніяхъ; фабричные заработки, извозничество, разныя мастерства составляютъ для русскаго простолюдина дополнительный промыселъ, который онъ отыскиваетъ въ городѣ въ добавокъ къ коренному своему земледѣльческому труду, и поэтому та часть городскаго населенія, которая въ другихъ странахъ составляетъ его корень и будущую грозную его силу, поденьщики, чернорабочіе, у насъ принадлежатъ къ сельскимъ обывате-

лямъ и всѣ существенные свои интересы имѣютъ не въ городѣ, а въ обществѣ или волости, къ коимъ приписаны.

Во вторыхъ, промысли и занятія низшаго класса городскихъ жителей мѣщанъ большею частію приближаются къ сельскому, земледѣльческому быту; городскія угодья, пахатныя и луговыя, выгоны составляютъ главный и во многихъ городахъ единственный источникъ какъ общественныхъ, такъ и частныхъ доходовъ.

Все это указываетъ, что для устройства городскаго управленія мы должны обратиться за примѣрами (если ужъ примѣры намъ необходимо нужны) не къ тѣмъ народамъ, гдѣ города возникли изъ противодѣйствія феодальному праву, не къ германскимъ или голландскимъ гражданствамъ съ ихъ бургомистрами, ратманами, цехами, магистратами, ратушами, а скорѣе къ тѣмъ странамъ, гдѣ сельское населеніе составляло искони главную народную силу, гдѣ земля и земство были представителями гражданскихъ правъ и обязанностей, а не города, не городскіе промыслы и городскія корпораціи.

Этотъ примѣръ намъ представляетъ Англія, и примѣръ, поучительный въ двухъ отношеніяхъ, какъ указаніе дѣйствительныхъ народныхъ потребностей и какъ предупрежденіе отъ многихъ превратныхъ понятій и опытовъ, неудавшихся въ самой Англіи.

До XVIII столѣтія города и села сливались въ одну неразрывную сѣть общественнаго и земскаго управленія и это единство создало могущество англійскаго народа, подкрѣпляя слабыя сельскія общества содѣйствіемъ болѣе развитаго и образованнаго городскаго населенія.

Упадокъ мѣстнаго самоуправленія начался вмѣстѣ съ отдѣленіемъ городскихъ общественныхъ учрежденій отъ общинъ земскихъ, и первые уставы (charters of incorporation), дарованные городамъ въ XV столѣтіи, были и первымъ шагомъ къ ихъ порабощенію.

Ходъ событій былъ медленный, но неуклонный и привелъ городскія общества къ такому растлѣнію политическихъ нравовъ, что англійскіе boroughs покорились, или, лучше сказать, закабалились почти всѣ безъ исключенія крупнымъ землевладѣльцамъ.

Изъ этого униженія ихъ надѣялись вывести виги городскимъ положеніемъ 1835 г., но при поспѣшности, съ которой это законоположеніе составлялось въ видѣ дополненія или приложенія къ общей парламентской реформѣ, въ него вкрались существенныя ошибки, признаваемыя нынѣ всѣми партіями и отчасти уже исправленныя.

Такъ напримѣръ, видя невозможность отдѣлить города отъ подгородныхъ мѣстностей прежними городскими заставами и валами, англичане

приняли для опредѣленія осѣдлости въ городѣ совершенно произвольную черту: по § 9 новаго положенія городскими обывателями признаются не только домохозяева, поселенные внутри города, но и въ окружности 7 миль (10 верстъ). Этимъ уже въ сущности отмѣняется все отличіе между городомъ и селеніемъ.

Но общее свойство городскаго положенія осталось по существу вѣрно коренному принципу равноправности всѣхъ сословій и сліянія всѣхъ классовъ жителей.

Города имѣютъ свое отдѣльное хозяйственное управленіе, предметами коего считаются совершенно спеціальныя части, освѣщеніе, мостовыя, строительные уставы.

Но въ общемъ земскомъ управленіи они участвуютъ на равнѣ съ прочими классами жителей, не имѣютъ ни особыхъ городскихъ дорогъ и мостовъ, ни отдѣльныхъ богадѣлень, больницъ, улицъ, и по всѣмъ главнымъ земскимъ повинностямъ (церковной, дорожной, общественному призрѣнію) подлежатъ общей раскладкѣ по тѣмъ же самымъ нормамъ обложенія какъ и сельскія сословія.

По судебной части нѣкоторые города, тѣ именно, которые приняли новый уставъ (208 изъ 576), имѣютъ особыхъ судей (recorders), но во второй инстанціи, въ мировыхъ съѣздахъ сливаются съ прочими сельскими сословіями и подсудны вмѣстѣ съ этимъ общимъ четвертнымъ собраніямъ всего графства (quarter-sessions); только въ 17 городахъ, пользующихся правами особаго губернскаго управленія (county-corporation), состоятъ особые четвертные съѣзды.

Англійскіе города еще отличаются отъ прочихъ муниципальныхъ обществъ западной Европы и подходятъ къ нашему быту въ томъ отношеніи, что не пользуются такъ называемыми droits d'octroi — застав ными пошлинами, которыя составляютъ главный источникъ доходовъ городскихъ обществъ во Франціи, Италіи, Голландіи и проводятъ между городами и селами рѣзкую черту различія. Незначительныя таксы, существовавшія въ главныхъ городахъ Англіи (Ливерпулѣ, Единбургѣ) на привозъ съѣстныхъ припасовъ, мяса, фруктовъ, овощей, нынѣ отмѣнены и въ одномъ только Лондонѣ еще оставлена подъ именемъ towndues довольно высокая пошлина на каменный уголь [8]).

Но не смотря на всѣ усилія новѣйшихъ преобразователей, городской общественный бытъ въ Англіи представляетъ такую же печальную картину, какъ и нашъ русскій, и европейскіе публицисты, нѣмцы, французы, описывая великобританскіе нравы, съ удивленіемъ останавли-

ваются передъ этой непонятной для нихъ противуположностію городскаго и сельскаго самоуправленія.

Города, за исключеніемъ главнѣйшихъ, всегда были и остаются понынѣ въ Англіи притономъ политическихъ интригъ и подкуповъ и, не смотря на расширеніе избирательныхъ правъ и пониженіе ценса, подчиняются почти безусловно вліятельнымъ лордамъ, банкирамъ и предводителямъ различныхъ парламентскихъ кружковъ. Въ общественномъ земскомъ отношеніи новѣйшія реформы городскаго положенія признаются рѣшительно неудачными, и эта неудача приписывается именно ошибочному ихъ направленію создать искуственную городскую общественность въ странѣ, гдѣ она ничѣмъ не различается отъ всенароднаго, земскаго быта.

Если мы не ошибаемся, тѣ же самыя опасенія угрожаютъ и намъ, если мы послѣдуемъ тому же направленію. Такъ напримѣръ спрашивается, какое значеніе имѣетъ различіе, дѣлаемое нами между земскими и мировыми уставами, въ имущественномъ цензѣ городскихъ и сельскихъ обывателей; отчего напримѣръ для участія въ избирательныхъ земскихъ съѣздахъ требуется въ городѣ недвижимое имущество, оцѣненное въ . . . . 500 р.
а въ уѣздѣ въ . . . . 15,000 »
или для избранія въ мировые судьи:
въ городѣ . . . . 3,000 »
въ уѣздѣ. . . . . 15,000 » ?

Предполагали ли законодатели, что сельскія имущества въ 30 разъ цѣннѣе городскихъ, или что городскіе обыватели въ 5 разъ способнѣе и образованнѣе сельскихъ — этого мы не беремся рѣшить. Но вѣрно то, что въ городахъ русскихъ, какъ и въ англійскихъ, оказалось гораздо менѣе самодѣятельности, чѣмъ въ селеніяхъ и что крестьянское, земское и мировое управленіе завѣдывается въ Россіи преимущественно, почти исключительно, сельскими обывателями, землевладѣльцами и крестьянами.

Заключеніе наше состоитъ въ слѣдующемъ: чѣмъ менѣе будетъ дано особенности нашему городскому общественному быту, чѣмъ тѣснѣе оно будетъ слито съ земствомъ и сельскими обществами, тѣмъ болѣе и будетъ сдѣлано для оживленія этого быта, погрязшаго въ мелочные, личные интересы замкнутаго своего положенія.

Городскіе промыслы и доходы основаны на соперничествѣ, и это постоянное соревнованіе домохозяевъ и жильцовъ въ наемной платѣ, продавцевъ и покупателей въ спросѣ и сбытѣ, наконецъ и всѣхъ тор-

говцевъ между собой составляетъ элементъ, разлагающій всѣ общественные связи; онѣ могли держаться только посредствомъ строжайшихъ цеховыхъ учрежденій, коими обезпечивалась монополія знатнѣйшихъ гражданъ и подавались пользы и нужды всѣхъ прочихъ обывателей. Съ уничтоженіемъ этихъ привиллегій уничтожилось и городское общество.

Въ сельскомъ быту этихъ столкновеній менѣе и они слабѣе. Надъ всѣми сословіями и надъ всѣми поселеніями извѣстной полосы, волости, погоста, уѣзда, висятъ тѣ же самыя случайности урожая или недорода, изобилія или голода, и эта естественная или, вѣрнѣе сказать, сверхъестественная связь, покоряющая всѣхъ единому высшему Промыслу, сглаживаетъ и смягчаетъ антагонизмъ капитала и работы, этихъ двухъ, къ сожалѣнію враждебныхъ въ Европѣ, силъ, отъ соглашенія коихъ зависитъ участь современной цивилизаціи.

Особенность городскаго управленія можетъ и должна быть удержана для тѣхъ главныхъ центровъ торговли, промышленности и администраціи, гдѣ стекаются многосложные общественные интересы; но не подлежитъ сомнѣнію, что большая часть нашихъ уѣздныхъ городовъ къ этому разряду не принадлежитъ. Для перехода къ общему земскому положенію самый удобный и раціональный способъ есть заявленіе желанія отъ самихъ городскихъ обществъ, но съ нѣкоторыми обязательными для нихъ условіями. Способъ этотъ былъ испытанъ въ Англіи и въ Пруссіи въ провинціи Вестфаліи. Въ Англіи онъ оказался крайне медленнымъ. Изъ числа 580 городовъ и мѣстечекъ 200 съ населеніемъ 4.325,629 жителей приняли городское положеніе, остальные 380 съ 4.665,540 жителей вошли въ составъ общаго земства и противодѣйствіе почетныхъ гражданъ (freemen) и вообще мѣстной городской аристократіи было такъ сильно, что окончательное сліяніе городовъ съ сельскими общинами въ сельскіе округа (unions, districts) произведено было законодательнымъ порядкомъ, актомъ парламента обязательно для всѣхъ. Въ Пруссіи это сліяніе также обязательно для всѣхъ городовъ съ населеніемъ менѣе 2,500 жит. (въ Вестфаліи) и менѣе 10,000 (въ Рейнской провинціи).

Примѣняя эту систему къ Россіи, намъ казалось бы необходимымъ оставить на городскомъ положеніи столицы и губернскіе города. Затѣмъ для уѣздныхъ установить общее правило, что только тѣмъ изъ нихъ предоставляется право особаго городскаго управленія, которые не пользуются пособіями отъ земства и субсидіями отъ правительства на содержаніе полиціи и прочіе предметы мѣстнаго управленія, или отказываются

отъ нихъ по постановленію, подписанному не менѣе какъ ⅔ всѣхъ домохозяевъ.

Такимъ образомъ составилось бы три категоріи городовъ: a) Столицы и губернскіе города, для коихъ городское положеніе было обязательно. b) Уѣздные, а равно посады и мѣстечки съ населеніемъ болѣе 2,500 душъ мужскаго пола, коимъ предоставлено бы было по собственному желанію на вышеозначенныхъ условіяхъ оставаться на городскомъ положеніи или перейти къ общему сельскому и земскому управленію. c) Городскія поселенія съ 2,500 жит. и менѣе, для коихъ упраздненіе городскаго управленія и введеніе сельскаго было бы обязательно.

Мы принимаемъ норму въ 2,500 душъ ревизскихъ, потому что она соотвѣтствуетъ высшему населенію сельскихъ волостей. Таковыхъ городскихъ населеній мы насчитываемъ по статистическому временнику 1866 г.—425 въ губерніяхъ Велико-и Малороссійскихъ, за исключеніемъ безчисленныхъ владѣльческихъ мѣстечекъ западныхъ губерній и губерній Остзейскихъ и Сибирскихъ. Къ этому разряду мелкихъ городовъ могъ бы быть примѣненъ общій порядокъ сельскаго и земскаго управленія, и каждый городъ съ подгородными селеніями могъ бы составить особую волость съ мировымъ участкомъ [6]).

Городскіе обыватели въ отношеніи своихъ общественныхъ интересовъ и внутренняго управленія, содержанія мостовой, охраненія отъ пожаровъ и т. п. составляли бы особое общество, такое же какъ сельскія общества, входящія въ составъ волости.

Но всякое насилованіе мѣстныхъ жителей въ общественномъ ихъ бытѣ намъ кажется ложной и пагубной системой и поэтому обязательному введенію сельскаго управленія въ мелкихъ городахъ, по нашему мнѣнію, долженъ предшествовать болѣе или менѣе продолжительный срокъ предварительнаго обсужденія. Оно будетъ возможно только тогда, когда уничтожены будутъ произвольныя, ничѣмъ не оправдываемыя различія, проведенныя въ новѣйшихъ законоположеніяхъ между обывателями городовъ и селъ. Пока сохранены будутъ такія несообразности, что участіе въ избирательныхъ съѣздахъ предоставляется лицу, владѣющему въ городѣ недвижимымъ имуществомъ въ 500 р. и въ уѣздѣ въ 15,000 р., или что сельскія имущества облагаются по произволу, а городскія не выше 25%, до тѣхъ поръ, разумѣется, о сліяніи городскихъ обществъ съ сельскими не можетъ быть и рѣчи. Оно во всякомъ случаѣ встрѣтитъ живое сопротивленіе въ тѣхъ вліятельныхъ почетныхъ гражданахъ и купцахъ, которые нынѣ пользуются городскими магистратами и ратушами для охраненія собственныхъ своихъ интересовъ, но въ отношеніи

большинства городскаго населенія, мѣра эта безъ сомнѣнія будетъ благодѣтельна, а для административныхъ и полицейскихъ распоряженій весьма полезна.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Какъ ни странно кажется это сопоставленіе двухъ странъ, столь различныхъ въ своемъ устройствѣ, какъ Англія и Россія, но достовѣрно однако, что точно такъ какъ у насъ всѣ земли считались государевыми и несли государственное тягло, такъ и въ Англія по настоящее время король признается единственнымъ полнымъ собственникомъ всей территоріи Англіи и княжества Валлиса. Завоеванныя земли были подѣлены и въ Англіи между сподвижниками Вильгельма Завоевателя, какъ въ Россіи между дружинниками Рюрика. Но норманскіе князья, слѣдуя въ обѣихъ странахъ одной и той же политикѣ, не расточали своихъ щедротъ, надѣляли своихъ людей очень скупо мелкими помѣстьями, взяли отъ нихъ присягу въ вѣрной службѣ, и обложивъ пожалованныя имѣнія тяжкими повинностями, судъ, расправу, всѣ принадлежности власти оставили за собой.

Право собственности въ Англіи есть common-law, обычное право. Полное право собственности никому изъ подданныхъ Великобританіи по закону не приписано. Имъ предоставлено только право владѣнія на извѣстныхъ условіяхъ, безсрочное и наслѣдственное (freehold) или подвластное, арендное (copyhold, leasehold). Такъ и въ Россіи были земли бѣлыя и тяглыя, но надъ всѣми сохранялась власть государя:

Власть законодательная.

Право суда и расправы.

Право обложенія.

Отъ этого главный элементъ англійской и русской гражданственности есть земскій, то есть распредѣленіе всѣхъ правъ и обязанностей по землѣ. Между тѣмъ какъ основаніе всѣхъ прочихъ европейскихъ обществъ есть лицо и группы лицъ, корпораціи, цехи, сословія.

Отъ этого въ Германіи, Франціи, Италіи городскіе цехи рѣзко отдѣлились отъ сельскихъ общинъ и сельскихъ вотчинъ.

Въ Англіи и Россіи напротивъ городскія общества не могли никогда быть точно различены отъ сельскихъ, такъ какъ все различіе между

ними составляли валъ, ограда или застава, проведенная на межѣ городскихъ земель и строеній.

Въ Англіи законодательство, проникнутое духомъ народныхъ пользъ и нуждъ, соображалось постоянно съ этимъ началомъ солидарности городовъ и селеній во всѣхъ дѣлахъ общественнаго управленія. Въ Россіи разные великіе и мелкіе преобразователи нѣсколько разъ пытались нарушить это единство Русской земли, разрознить города отъ селъ и посѣять между ними сѣмена раздора въ видѣ особыхъ уставовъ и положеній.

Мы приводимъ для полноты картины слѣдующія слова ученаго нѣмецкаго изслѣдователя, поражающія насъ сходствомъ городскаго быта Англіи съ русскимъ: «Въ отношеніи государства патріотизмъ англичанина живѣе нашего, но чувство привязанности къ родному городу ему чуждо. Торговцы и фабриканты, приписанные къ мелкимъ городамъ Іоркшира и Ланкашира большею частію имѣютъ свои жительства за городскими заставами. Новые города, ежегодно возникающіе въ промышленныхъ мѣстностяхъ Англіи, носятъ въ наружномъ своемъ видѣ отпечатокъ скуки и однообразія; небольшое число частныхъ строеній, домъ ратуши, нѣсколько церквей, построенныхъ по одному и тому же плану, и обширный, величественный острогъ, обыкновенно занимающій средину между городскимъ соборомъ и кабакомъ (vin-palace, водочный дворецъ), вотъ и весь городъ». (Fischel, die Verfassung Englands. S. 332).

Это намъ напоминаетъ описаніе русскаго уѣзднаго города: заборъ, соборъ, заборъ, застава.

---

*) По опредѣленію древнихъ англійскихъ законовѣдовъ различіе между селеніемъ (village) и городомъ (town) состояло въ слѣдующемъ: village означаетъ извѣстное число домовъ, менѣе чѣмъ полагается въ городѣ (?), въ коихъ имѣютъ жительство фермеры и рабочіе. — Town буквальный переводъ нашего слова городъ, называется всякое село, въ коемъ бываютъ срочныя ярмарки.

Изъ этого темнаго, произвольнаго опредѣленія можно заключить, что различія между ними не было никакаго. Towns и villages были не что иное, какъ болѣе или менѣе крупныя общества, имѣвшія въ Англіи почти то же значеніе, какъ у насъ село и деревня, то есть различавшіяся только по числу дворовъ и населенія и всѣ вмѣстѣ входившія въ общій составъ графствъ — countys и земскаго управленія. (Fischel, Verfassung Englands. S. 258).

[3] Достойно замѣчанія, что въ исходѣ XVIII-го и въ началѣ текущаго столѣтія положеніе городскаго управленія въ Англіи становилось уже очень похоже на германскую корпоративную организацію, и что въ то самое время въ 1835 г., когда мы въ Россіи вводили у себя учрежденія нѣмецкихъ магистратовъ, между прочимъ почетныхъ гражданъ, англичане отмѣняли вкравшіяся къ нимъ съ континента средневѣковыя классификаціи жителей и между прочимъ тѣхъ же самыхъ почетныхъ гражданъ freemen.

Слѣдствіемъ, произведеннымъ по порученію парламента въ 1833 г., обнаружено было самое плачевное состояніе городскихъ хозяйствъ: mayors городскія главы во многихъ мѣстечкахъ пользовались всѣми городскими доходами и тратили ихъ на разныя представительныя угощенія, обѣды, митинги. — Городскіе совѣтники 'aldermen' замѣщали открывавшіяся вакансіи въ совѣтахъ сами изъ своей среды: нѣкоторые изъ нихъ превратились въ пожизненныхъ совѣтниковъ и вовсе уклонились отъ выборовъ. Право гражданства сдѣлалось почетнымъ правомъ нѣкоторыхъ именитыхъ домохозяевъ, freemen: они пользовались льготами отъ нѣкоторыхъ пошлинъ и сборовъ, исключительнымъ владѣніемъ городскихъ угодій и составляли замкнутую корпорацію, которая во многихъ городахъ замѣстила подъ именемъ select-body общій городской совѣтъ common-council. Эти почетные граждане и совѣты вскорѣ довели города до самаго крайняго угнетенія, притянули къ городскимъ повинностямъ всѣхъ домохозяевъ, даже и тѣхъ, которымъ отказывали въ пріемѣ въ общество, и съ другой стороны сами подчинились знатнымъ особамъ изъ англійской nobility, избирали ихъ въ свои покровители подъ именемъ high-steward и продавали имъ свои голоса при выборахъ въ парламентъ.

Такимъ образомъ въ описываемый здѣсь моментъ англійской исторіи, подъ вліяніемъ страха, внушаемаго французской революціей, и въ Англіи обнаружилось то же направленіе какъ и въ Россіи: образецъ континентальныхъ муниципій съ почетными гражданами казался лучшимъ оплотомъ противъ демократическаго самоуправленія.

Но англичане вскорѣ опомнились...

Городское положеніе 1835 г. сразу отмѣнило это сословіе freemen, которое возникло какъ безобразный наростъ на англійскомъ самоуправленіи; льготы и привиллегіи были ему оставлены, но только пожизненно; право пользованія общественными угодьями ограничено; почетные совѣты select-body распущены.

Это временное, случайное отступленіе отъ начала равноправности не оставило въ Англіи никакихъ слѣдовъ и новѣйшія учрежденія возстановили древній и природный порядокъ управленія общества по-

средствомъ выборныхъ отъ всѣхъ домохозяевъ должностныхъ лицъ и управъ.

---

[1]) Мы уже замѣтили выше и должны здѣсь повторить, что, описывая учрежденія королевства Пруссіи, мы преимущественно имѣемъ въ виду коренныя Прусскія области, die sechs östlichen Provinzen, то есть Пруссію Восточную и Западную, Померанію, Бранденбургъ, Шлезію и Саксонію. Въ Прирейнскихъ провинціяхъ и въ Познани введены совершенно другіе порядки, въ особенности различные въ отношеніи городовъ.

Замѣчательно, что уже въ 1812 году при возстановленіи политическаго значенія Пруссіи, Штейнъ и прочіе лучшіе современные дѣятели сознавали ложность системы, основанной на различіи сельскихъ и городскихъ обществъ; знаменитый эдиктъ 30 іюля 1812 года положительно отвергалъ это различіе, сохранялъ особенное управленіе только въ тѣхъ городахъ, которымъ дарованы были на то грамоты (Municipalverfassungen), и всѣ прочіе вводилъ въ общій составъ общественнаго управленія и земскихъ учрежденій. Но какъ извѣстно, всѣ эти благія начинанія пріостановлены были реакціей въ 1813 г. и города, точно такъ какъ и рыцарскія вотчины, остались при прежнихъ своихъ корпоративныхъ привиллегіяхъ. Въ Прирейнскихъ провинціяхъ однако, гдѣ старые порядки были глубже поколеблены, сдѣлано исключеніе; городской уставъ введенъ только въ городахъ съ 2,500 жителей, прочіе соединены съ сельскими общинами на основаніи общаго положенія (Landgemeinde-Ordnung 31 October 1841) въ волости или округа, именуемые Sammtgemeinden.

Впослѣдствіи, а именно 19 марта 1856 года изданы были для Вестфаліи два устава, городской и сельскій, и собранію гласныхъ (Stadtverordneter) дано право выбирать тотъ или другой для своего управленія. Они могутъ двукратнымъ постановленіемъ, состоявшимся не менѣе какъ черезъ 8 дней одинъ послѣ другаго, заявить желаніе о перечисленіи города на общее положеніе, и на оборотъ, сельскія общины могутъ также и такимъ же порядкомъ просить о введеніи городскаго устава.

Въ Рейнской провинціи городской уставъ введенъ только въ городахъ съ 10,000 и болѣе жителей.

Въ кн. Познанскомъ правительство предоставило себѣ исключительное право вводить городскія положенія по своему усмотрѣнію и каждый разъ по особому указу (durch besondere Kabinetsordre).

(Rönne, Staatsrecht der Preussischen Monarchie. II. Bd. S. 431—437).

---

[1] Главныя черты различія и сходства между англійскими и прусскими городскими положеніями суть слѣдующія.

a) Имущественнаго ценза для избирателей въ Англіи не полагается — всѣ домохозяева признаются burgess и имѣютъ голосъ — для избираемыхъ назначенъ цензъ въ 3 500 руб. цѣнности или 105 руб. дохода.

Въ Пруссіи Bürgerrecht и право голоса обусловлено имуществомъ приносящимъ чистаго дохода не менѣе 200—300 тал.

b) Городскія власти въ Англіи завѣдываютъ только нѣкоторыми частями городскаго хозяйства, совершенно спеціальными, въ отношеніи прочихъ сливаются съ сельскими обществами и участвуютъ въ мировыхъ съѣздахъ графства или округа на равныхъ правахъ и безъ всякаго различія отъ другихъ сословій.

Въ Пруссіи онѣ имѣютъ совершенно отдѣльный кругъ дѣйствія, *составляютъ особое сословіе* (Stand), завѣдываютъ всѣми предметами хозяйственнаго управленія и сходятся съ представителями сельскаго землевладѣнія только въ окружныхъ собраніяхъ, гдѣ голоса ихъ относятся къ голосамъ прочихъ членовъ какъ 1 : 10.

c) *Право обложенія* въ Англіи опредѣлено по предметамъ расхода *съ особенною точностію*: common-council составляетъ смѣты и раскладки по строительной части, для освѣщенія улицъ, для содержанія мостовой, больницъ и богадѣленъ. Только на эти потребности и распространяется городской сборъ borough-rate и раскладка его производится на тѣхъ же самыхъ основаніяхъ, какъ и общій земскій сборъ— county-rate, то есть по доходности имуществъ, причемъ высшей нормы обложенія не полагается.

Въ Пруссіи предметы расходовъ не опредѣлены, и если обязательныя повинности превышаютъ доходы городскихъ имуществъ, то собраніе гласныхъ имѣетъ право установлять новые сборы, но предметы обложенія обозначены закономъ и они носятъ особенный характеръ исключительности; излишніе расходы, не покрываемые смѣтами, разлагаются на новыхъ членовъ въ видѣ вкупныхъ денегъ за право гражданства, торговли. Высшая норма обложенія также установлена закономъ по разрядамъ городовъ отъ 3 до 20 тал.

d) Но самое существенное различіе между этими двумя законодательствами заключается въ порядкѣ, установленномъ для надзора высшаго правительства. Въ Англіи, какъ мы видѣли, въ новѣйшее время введена нѣкоторая централизація городскаго управленія, но вмѣшательство правительства (и только высшаго, совѣта министровъ) обозначено съ особенною точностію: такъ напримѣръ, нѣкоторыя въ законѣ поименованныя постановленія городскихъ собраній (bye-laws), а именно, объ отчужденіи городскихъ имуществъ или сдачѣ ихъ въ

аренду срокомъ болѣе 21 года, подлежатъ въ теченіи 40 дней утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ. Но эти случаи обозначены и исчислены каждый отдѣльно, опредѣлительно и ясно.

Напротивъ въ Пруссіи всѣ безъ исключенія распоряженія городскихъ собраній подчиняются благоусмотрѣнію (Genehmigung) начальства по разнымъ инстанціямъ, Regierung, Oberpresident, Minister, и всякое дѣйствіе, признаваемое противнымъ общей государственной пользѣ (Staatswohl) можетъ быть ими пріостановлено и отмѣнено.

Въ этихъ словахъ, Staatswohl, salut public, государственная польза, и заключается вся тайна административнаго самовластія — этими неопредѣленными терминами и произвольными соображеніями пользуются высшіе сановники во всѣхъ централизированныхъ государствахъ — въ Пруссіи, Франціи, Россіи для постояннаго вмѣшательства въ общественныя дѣла подъ предлогомъ опасности, будто бы угрожающей общей пользѣ государства и высшаго правительства, а судьями этой пользы признаются они же сами, государственныя и правительственныя лица.

---

[a]) Въ Европейской Россіи по оффиціальнымъ свѣдѣніямъ 1856 года считалось всѣхъ городскихъ населеній . . . 2,207.
и всего населенія обоего пола . . 5.583,842.
сельскихъ населеній . . . . 305,439.
и сельскаго населенія обоего пола . 53.717,224.

Пропорція городскаго населенія къ сельскому 10,2 : 89,8.

Но эти общія числа еще не даютъ никакаго вѣрнаго понятія о великороссійскомъ народномъ бытѣ въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены земскія и мировыя учрежденія, потому что главная часть всего такъ называемаго на оффиціальномъ нашемъ языкѣ, городскаго населенія относится къ западнымъ губерніямъ такъ: напримѣръ, изъ числа 2,207 городскихъ населеній около 1,400 приходится на мѣстечки литовскихъ, бѣлорусскихъ и юго-западныхъ губерній и за исключеніемъ ихъ остается:

Губернскихъ городовъ и столицъ . . .	51
Уѣздныхъ городовъ.	484
Посадовъ и заштатныхъ городовъ . . .	143
Всего . .	678

Общее число городскаго населенія разлагается на слѣдующія числа:

на 2 столицы приходится	900,000
на губернскіе города	1.390,000
на остальныя городскія населенія .	3.290,000

Но здѣсь слѣдуетъ еще замѣтить, что по нашей оффиціальной терминологіи въ городскомъ населеніи считаются не только собственные городскіе обыватели и сословія, но и прочіе жители, временно и случайно обитающіе въ городахъ, и таковыхъ считалось въ 1856 году—2.562,000, то есть 45% всего городскаго населенія. Это обстоятельство особенно важно и до сихъ поръ не принято у насъ во вниманіе. Около половины городскихъ жителей въ средней сложности всей имперіи вовсе не принадлежитъ къ городскимъ обществамъ, не имѣетъ голоса въ общественныхъ дѣлахъ и, имѣя въ городѣ всѣ свои интересы, свою осѣдлость и собственность, остается чужда мѣстному управленію и свободна отъ всѣхъ повинностей.

Но эта пропорція по отдѣльнымъ губерніямъ еще гораздо значительнѣе: на 100 человѣкъ всего городскаго населенія приходится жителей, не приписанныхъ къ городамъ, въ губерніяхъ:

Петербургской. . .	85,7.
Харьковской . . .	75,2.
Московской. . . .	68,3.
Пензенской. . . .	66.
Нижегородской . .	58,5.

Это очевидно составляетъ положеніе не нормальное. Изъ 5.583,842 городскихъ жителей 2.562,000 не участвуютъ ни въ правахъ, ни въ обязанностяхъ городскаго населенія.

Но кромѣ того нужно еще замѣтить, что большая часть самаго кореннаго городскаго населенія вовсе не принадлежитъ къ торговому или промышленному сословію, какъ въ европейскихъ городахъ, но занимается преимущественно сельскими промыслами, землѣдѣліемъ, огородничествомъ, садоводствомъ. Хотя въ этомъ отношеніи статистическихъ свѣдѣній не имѣется, но извѣстно, что большая часть мѣщанъ, особенно въ центральныхъ губерніяхъ, исключительно занимается землепашествомъ, и что пространныя городскія земли, поля, луга и выгоны составляютъ главное имущество многихъ нашихъ городовъ.

Мы выписываемъ для примѣра слѣдующія свѣдѣнія:

		Жителей об. пола.	Имѣется гор. земли.	На 1 рев. душу дес.
Въ гор.	Судогдѣ Владимірской губ. на	822	2,868 д.	5,51.
»	Вельскѣ Вологодской губ. »	676	2,325 »	7.
»	Никольскѣ . . . . . »	877	2,339 »	5,34.
»	Верх.-Днѣпровск. Екат. г. »	1,322	3,116 »	4,71.
»	Маріуполѣ . . . . . »	2,921	12,637 »	8,65.
»	Новый-Осколъ Курской г. »	297	2,113 »	14,20.
»	Балахнѣ Нижегородск. г. »	2,173	7,783 »	7,16.

		Жителей об. пола.	Имеется гор. земли.	На 1 рев. душу дес.
Въ гор. Василь	на	1,083	4,228 д.	7,79.
» Макарьевѣ	»	870	4,525 »	10,4.
» Холмѣ Псковской губ. .	»	2,095	12,760 »	12,15.
» Николаевскѣ Самарск. г.	»	3,545	16,362 »	9,22.
» Новоузенскѣ	»	3,388	76,542 »	47.
» Вольскѣ Саратовской губ.	»	13,623	23,749 »	3,42.
» Хвалынскѣ	»	6,698	16,020 »	4,73.
» Царицынѣ	»	4,658	15,165 »	6,51.

Мы могли бы привести еще много подобныхъ же примѣровъ, гдѣ земельный надѣлъ горожанъ не только равняется, но даже превышаетъ по размѣру душевой надѣлъ крестьянъ. Для людей, знакомыхъ съ русскимъ бытомъ, не нужно впрочемъ и доказывать, что въ большей части нашихъ городовъ общественный бытъ ничѣмъ не отличается отъ сельскаго, развѣ только тѣмъ, что земледѣліе находится еще въ большемъ пренебреженіи, чѣмъ въ селеніяхъ, что обширное пространство подгородныхъ земель при всевозможныхъ удобствахъ обработки и удобренія лежатъ въ пустѣ, что городскіе выгоны дичаютъ и глохнутъ, луга заростаютъ, поля выпахиваются, между тѣмъ какъ собственно городскіе промыслы, на основаніи коихъ эти поселенія пожалованы въ чинъ городовъ,—ограничиваются торговлею виномъ распивочно и на выносъ.

XIV.

О полицейскомъ управленіи въ Англіи. — Особенность его организаціи. Примѣнимо ли оно къ другимъ странамъ. — Три инстанціи полицейской расправы. — Констебли, нижніе полицейскіе служители, порядокъ ихъ опредѣленія; предметы вѣдомства. — Мировые судьи: право ареста (apprehension). – Дѣла о захватѣ имуществъ (forcible entry). — Возмущеніе (riot). — Преслѣдованіе бѣглыхъ и бродягъ (rogues and vagabonds). — Торговая и промышленная полиція. — Мировые съѣзды; аппеляціонная ихъ власть по полицейскимъ дѣламъ. — Участіе мировыхъ съѣздовъ въ питейно-акцизномъ управленіи. — Постепенный упадокъ общественнаго полицейскаго управленія въ Англіи. — Причины его разстройства — Новѣйшія преобразованія (Parish constable act). – Общее значеніе этихъ реформъ. — Переходъ отъ аристократическаго начала безвозмездной службы къ службѣ на жалованьи и по выбору. — Сравненіе англійской системы полицейскаго управленія съ американской.

Полицейское управленіе въ Англіи рѣзко отличается отъ порядковъ, принятыхъ и узаконенныхъ во всѣхъ прочихъ государствахъ; оно составляетъ совершенно независимое и самостоятельное вѣдомство, которое посредствомъ мѣстныхъ жителей и должностныхъ лицъ, отъ нихъ или изъ нихъ выбираемыхъ, завѣдываетъ всѣми дѣлами мѣстнаго управленія, то есть благоустройствомъ, благочиніемъ и полиціей предупредительной, охранительной и исполнительной.

Эти должностныя лица опредѣляются короной, но этимъ опредѣленіемъ и ограничивается инпціатива правительства въ дѣлахъ внутренней администраціи, и должностное лицо, однажды назначенное по королевскому приказу, въ то же время выходитъ изъ подъ власти опредѣлившаго его начальства, пользуется несмѣняемостью, отдаетъ отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ не министру, а мѣстному собранію или мировому съѣзду и отвѣтствуетъ передъ судомъ, а не передъ правительствомъ, во всѣхъ нарушеніяхъ или упущеніяхъ своихъ обязанностей.

Эта своеобразная организація полиціи почти непонятна для прочихъ европейскихъ народовъ и намъ трудно себѣ представить, чѣмъ держится общественный порядокъ въ странѣ, гдѣ нѣтъ ни губернаторовъ, ни исправниковъ, ни губернскихъ правленій, этихъ неизбѣжныхъ, хотя и

докучныхъ блюстителей благоустройства и благочинія въ нашихъ отечествахъ.

Примѣнимы ли эти англо-саксонскіе порядки къ народамъ европейскаго материка и къ современному положенію обществъ, разрозненныхъ сословными, феодальными и политическими враждами, — это вопросъ, который мы оставляемъ открытымъ; но нельзя не замѣтить, что только долголѣтнее упражненіе въ свободѣ даетъ народу довольно благоразумія и здраваго смысла, чтобы владѣть самимъ собой. Во всякомъ случаѣ, еслибъ даже это административное самоуправленіе и оказалось вовсе непримѣнимымъ къ другимъ странамъ, оно можетъ служить для всѣхъ странъ, для всѣхъ народовъ полезнымъ руководствомъ въ отдѣльныхъ своихъ чертахъ. Въ этомъ богатомъ сборникѣ разнородныхъ статутовъ, актовъ парламента и обычаевъ мы найдемъ много такихъ законоположеній, которыя самими англичанами признаются недѣйствующими и причисляются къ преданіямъ минувшихъ лѣтъ, но найдутся и такія, которыя заслуживаютъ уваженія и подражанія всѣхъ народовъ, по простотѣ административной процедуры, по краткости дѣлопроизводства, замѣняющей настоящимъ дѣломъ, непосредственной расправой многосложный канцелярскій механизмъ, введенный во всѣ европейскія законодательства приказными людьми, бюрократическими порядками.

Вся полиція въ Англіи, разумѣя это слово въ самомъ обширномъ его значеніи, политическая и административная, предупредительная и карательная, торговая и судебная, завѣдывается мѣстными учрежденіями и властями, которыя подраздѣляются на три инстанціи:

Констебли.

Мировые судьи.

Мировые съѣзды.

Констебли, низшіе полицейскіе служители, раздѣляются на старшихъ (high-constables) и младшихъ (petty-constables); первые завѣдываютъ округами (hundred); вторые отдѣльными приходами (parish). До новѣйшихъ временъ служба констеблевъ была безвозмездная и обязательная для всѣхъ домохозяевъ, приписанныхъ къ приходу; на проѣзды имъ ассигновались поверстныя деньги около 40 коп. на русскую версту.

Если мы сравнимъ англійскихъ констеблевъ съ нашими сотскими, то главное различіе между ними оказывается въ томъ, что послѣдніе, хотя и набираемыя подобно первымъ изъ мѣстныхъ обывателей, находятся въ прямой зависимости отъ административныхъ властей; констебли напротивъ съ самыхъ первыхъ временъ политическаго устроенія въ Англіи были выборные люди, подчиненные мѣстнымъ собраніямъ и мировымъ

съѣздамъ; первоначальное ихъ избраніе производилось въ собраніяхъ графства (court-leet); впослѣдствіи, когда преобладаніе высшихъ сословій начало постепенно вытѣснять выборное начало, замѣняя его властію мировыхъ судей, полицейскіе служители стали опредѣляться отъ нихъ; наконецъ въ новѣйшее время эта должность превратилась въ выборную. Но во всѣ эти различныя эпохи, и не смотря на различные порядки опредѣленія въ должность, констебли всегда считались земскими людьми, охраняющими личныя права и собственность мѣстныхъ обывателей, но вовсе не агентами правительства. Кругъ ихъ дѣйствій двоякій:

a) Они суть исполнители всякихъ судебныхъ и административныхъ распоряженій, исходящихъ отъ мироваго института, и въ этомъ отношеніи уподобляются нашимъ судебнымъ и полицейскимъ приставамъ.

b) Они пользуются самостоятельнымъ правомъ арестовать виновныхъ и не только по преступленіямъ и проступкамъ, содѣяннымъ, но и по подозрѣнію о злонамѣренномъ умыслѣ (reasonable cause of suspect) [1]).

Мировые судьи составляютъ вторую и главную полицейско-административную инстанцію, и чтобы представить себѣ ясно все значеніе этихъ должностей въ Англіи, нужно вспомнить, что онѣ суть единственные органы внутренняго управленія, что званіе шерифа, соотвѣтствующее губернаторскому, есть только почетная должность, лишенная всякаго опредѣленнаго круга дѣйствій, кромѣ предсѣдательства на митингахъ и съѣздахъ, наконецъ это центральное правительство не имѣетъ никакихъ другихъ посредниковъ, кромѣ мировыхъ судей для передачи своихъ распоряженій, для приведенія въ дѣйствіе королевскихъ приказовъ и актовъ парламента.

Отъ этого происходитъ, что обязанности ихъ такъ разнородны и многосложны, что систематическаго свода мировой полиціи въ Англіи никогда нельзя было составить и досе́лѣ не имѣется и что при изложеніи этихъ смутныхъ англійскихъ порядковъ надо довольствоваться общими, отрывистыми чертами, дающими понятіе о главномъ образѣ ихъ дѣйствія.

Мы выберемъ тѣ изъ нихъ, которыя до извѣстной степени кажутся намъ примѣнимыми къ другимъ народамъ и странамъ [2]).

a) Арестованіе (apprehension). Мировой судья имѣетъ право не только задерживать виновныхъ прямо отъ себя, но и передавать, передовѣрять это право всякому постороннему лицу, и передовѣріе это дѣлается словесно, по простому приказанію судьи. Словомъ миръ (the peace) опредѣляется кругъ дѣйствій и предѣлы мировой власти, которая

поэтому обнимаетъ не только нарушенія, но и охраненіе тишины, безопасности, благочинія, однимъ словомъ всѣ мѣстные интересы, личные и имущественные;—этому праву, весьма обширному и произвольному, противуполагается право виновнаго представлять поручительство (surety for the peace) и на основаніи денежнаго залога или поруки другихъ лицъ выкупать себя отъ предварительнаго заключенія. Этими двумя дѣйствіями, арестованіемъ и требованіемъ поручительства, обозначается вся полицейская власть англійскихъ мировыхъ судей и въ этихъ предѣлахъ простирается весьма далеко. Напримѣръ, всякое частное лицо имѣетъ право требовать задержанія другаго лица, коль скоро можетъ предъявить основательное опасеніе о зломъ его умыслѣ противъ себя; это объявленіе (information) подается мировому судьѣ, который обязанъ по оному немедленно вызвать, допросить обвиняемаго и арестовать его, если опасеніе оказывается дѣйствительно заслуживающимъ вниманія; арестантъ въ такомъ случаѣ можетъ представить поручительство, но если онъ таковаго не находитъ, то подвергается тюремному заключенію, срокомъ до 12 мѣсяцевъ.

Еще далѣе заходитъ власть мироваго судьи по предоставленному ему праву требовать поручительства въ хорошемъ поведеніи (surety for the good behaviour). Всякаго человѣка, замѣченнаго въ бродяжничествѣ, въ праздношатаніи, или вообще въ подозрительномъ или предосудительномъ образѣ жизни онъ имѣетъ право задержать и потребовать отъ него поруки.

Этихъ примѣровъ достаточно, чтобы видѣть, какой широкій произволъ предоставленъ въ Англіи мировой полиціи и разумѣется, въ этомъ отношеніи образецъ этотъ не заслуживаетъ полнаго подражанія; но съ другой стороны слѣдуетъ замѣтить, что эта предупредительная власть мѣстной мировой полиціи замѣняетъ въ Англіи подобную же и несравненно опаснѣйшую власть административной и тайной полиціи, признаваемой въ Европѣ неизбѣжнымъ и спасительнымъ зломъ [3]).

b) Дѣла о насильственномъ завладѣніи и захватѣ имуществъ разбираются въ Англіи по особому сокращенному порядку, который безъ сомнѣнія много содѣйствовалъ упроченію имущественныхъ правъ и охраненію собственности.

Эта процедура носитъ особое названіе forcible entry и отличается своей простотой и краткостію.

По жалобѣ владѣльца о нарушенномъ владѣніи мировой судья вызываетъ понятыхъ, производитъ на мѣстѣ удостовѣреніе и не входя въ разбирательства права владѣнія (title), составляетъ протоколъ о самомъ

фактѣ насильственнаго захвата (entry); затѣмъ арестуетъ виновныхъ и до уплаты наложеннаго по его приговору штрафа заключаетъ его въ тюрьму. Далѣе ему также предоставляется возвратить захваченное имущество прежнему владѣльцу, но для этого предписывается особый порядокъ; мировой судья вызываетъ присяжныхъ (juri of inquiry) и по ихъ рѣшенію совершаетъ формальный актъ о возвращеніи имущества [4]).

c) Riot, возмущеніе.

Англійскіе законы съ особою точностію различаютъ степень упорства виновныхъ при мятежѣ и бунтѣ. Для этого прежде всего предписывается порядокъ предварительныхъ дѣйствій. Коль скоро мировой судья усматриваетъ возмутительныя покушенія, онъ оглашаетъ мятежниковъ троекратнымъ вызовомъ (oyes, oyes, oyes), затѣмъ читаетъ прокламацію по узаконенной формѣ, по коей именемъ короля повелѣвается толпѣ разойтись, и если затѣмъ черезъ часъ послѣ чтенія остается въ скопѣ болѣе 12 человѣкъ, то преступное дѣйствіе считается совершеннымъ, и съ того же срока начинается полновластное распоряженіе мироваго судьи къ усмиренію мятежа. Онъ прямо отъ себя арестуетъ виновныхъ, налагаетъ штрафъ и до уплаты его заключаетъ ихъ въ тюрьму; протоколъ, имъ на мѣстѣ составленный (record), признается полной уликой безъ суда присяжныхъ [5]); люди, оставшіеся въ сборѣ ipso facto по удостовѣренію мироваго судьи, признаются виновными въ государственной измѣнѣ (felony) и подлежатъ смертной казни или ссылкѣ; тому же наказанію подвергаются тѣ, которые насильственно сопротивляются или прерываютъ чтеніе прокламаціи. Мировой судья словеснымъ приказомъ обязываетъ всякаго къ содѣйствію ему противъ мятежниковъ, вооружаетъ гражданъ и разрѣшаетъ имъ дѣйствовать вооруженной силой, причемъ за раны, увѣчье или даже убійство сопротивляющихся не подлежитъ отвѣтственности.

Но вся эта процедура относится только къ тѣмъ случаямъ, когда мятежное скопище ослушалось мироваго судьи. Если оно разошлось, то законъ смягчается, дѣло передается суду присяжныхъ и по ихъ приговору виновные подлежатъ только денежному штрафу, налагаемому мировымъ судьей.

Наконецъ, если виновные не открыты, то дѣло передается въ общія судебныя мѣста (kings bench), но протоколъ мироваго судьи всетаки и при этомъ принимается какъ полный обличительный актъ, замѣняющій требуемый по общему порядку англійскаго судопроизводства — приговоръ присяжныхъ о преданіи суду.

Понятно, что такая суровая власть, сосредоточенная въ рукахъ

высшихъ сословій, давала имъ и мировому институту въ Англіи особое политическое значеніе; понятно также, что на такомъ твердомъ основаніи аристократическій элементъ могъ долго продержаться. Но если это полновластіе не превратилось въ самовластіе, то это по той причинѣ, что эти владыки и начальники англійскаго народа во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ и распоряженіяхъ подлежали суду общественнаго мнѣнія и что мировая полиція была гласная, производилась на съѣздахъ, въ многолюдныхъ собраніяхъ, чинила судъ и расправу при открытыхъ дверяхъ, съ участіемъ понятыхъ, присяжныхъ, экспертовъ, людей всѣхъ сословій и подъ высшимъ надзоромъ свободной и независимой печати.

d) Rogues and vagabonds — бѣглые и бродяги.

Законы о бѣглыхъ и бродягахъ составляютъ въ Англіи особый сводъ и вмѣстѣ съ законами о бѣдныхъ образуютъ цѣлое вѣдомство управленія нищихъ. Подъ вліяніемъ крупнаго землевладѣнія и безземельнаго быта низшихъ классовъ, нищенство и бродяжничество открылись рано въ аристократическомъ англійскомъ обществѣ, и не смотря на всѣ врачебныя пособія къ излѣченію этихъ язвъ, онѣ никогда болѣе не закрывались. Первые признаки этого недуга обнаружились еще въ XIV столѣтіи при Эдуардѣ III и тогда уже были приняты первыя мѣры противъ бродягъ; затѣмъ законы эти, слѣдуя одинъ за другимъ, въ XVI столѣтіи достигли такой сложности, что Елизавета въ 1597 г. учредила особую коммиссію для изслѣдованія этого предмета и по докладу коммиссіи изданы были особыя положенія — одно о призрѣніи бѣдныхъ (poor-law), другое о преслѣдованіи бродягъ (wagrants-act). Такимъ образомъ эти два закона возникли одновременно, какъ мрачная изнанка блистательнаго аристократическаго общества, какъ неизбѣжное послѣдствіе централизаціи поземельнаго владѣнія; но при этомъ къ чести англійскихъ порядковъ надо замѣтить, что неимущимъ, безпощадно преслѣдуемымъ за нищенство и бродяжничество, въ Англіи была подана и рука помощи, ассигнованы щедрыя пособія въ то время, какъ въ феодальной Европѣ, въ крѣпостной Россіи все попеченіе правительствъ и высшихъ сословій ограничивалось строгимъ наказаніемъ бѣглыхъ и бродягъ, безъ малѣйшей заботы объ ихъ призрѣніи. Англійскіе законы о бродягахъ отличаются особою опредѣлительностію и точностію: бродяги раздѣляются на три разряда: къ первому (desordely persons) относятся люди праздные, безпорядочнаго поведенія и всѣ тѣ, говоритъ законъ, «которые, будучи способны къ работѣ, предаются праздности и отъ этого могли бы пасть на попеченіе общественнаго призрѣнія». Таковыхъ людей, хотя бы еще не впавшихъ, но могущихъ впасть въ бѣдность, мировой судья

по собственному своему усмотрѣнію можетъ подвергнуть заключенію въ исправительныя заведенія срокомъ до одного мѣсяца (houses of correction).

Ко второй категоріи бродягъ (rogues) относятся самыя разнородныя личности: бродяги, захваченные ночью въ сараяхъ, гумнахъ и хозяйственныхъ строеніяхъ, колдуны, ворожеи и всякіе люди, занимающіеся обманчивыми промыслами или имѣющіе при себѣ поддѣльные ключи и другія орудія для взлома и кражи, наконецъ и всякія «подозрительныя лица» или «извѣстные воры», о коихъ законъ не даетъ ближайшаго указанія, предоставляя мировому судьѣ по произволу заключать ихъ въ рабочихъ домахъ (workhouses) срокомъ до 3 мѣсяцевъ.

Третій разрядъ (incorrigible rogues) составляютъ бѣглые и бродяги, вторично уличенные въ тѣхъ же проступкахъ; они подсудны мировымъ съѣздамъ и подлежатъ тюремному заключенію срокомъ до одного года*).

е) Торговая и промышленная полиція въ Англіи состоитъ тоже въ полномъ завѣдываніи мировыхъ судей. Чтобы объяснить эту черту, рѣзко отличающую англійское законодательство отъ другихъ европейскихъ, нужно вспомнить, что городской бытъ у англичанъ не различался отъ сельскаго, что цеховой, корпоративной, сословной организаціи они не знали, и что поэтому исключительная подсудность торговаго и ремесленнаго классовъ коммерческимъ судамъ, ремесленнымъ управамъ, магистратамъ, ратушамъ никогда въ Англіи не существовала, какъ противная общему коренному началу равноправности. Всѣ дѣла этого разряда подводились подъ общіе законы и подлежали общей подсудности мировой; нижніе полицейскіе служители надзирали за правильнымъ ходомъ и производствомъ торговъ и промысловъ; имъ въ помощь наряжались отъ мѣстныхъ обществъ смотрители и ревизоры (masters and wardens); мировые судьи судили о нарушеніяхъ, и приговоры ихъ (въ большей части случаевъ двухъ судей) рѣшали окончательно всѣ торговые иски и ремесленныя тяжбы до извѣстныхъ предѣловъ, по достиженіи коихъ, дѣла переносились въ общія судебныя мѣста.

Но самая эта простота судопроизводства, предоставившая мировымъ судьямъ огромное вліяніе на всѣ прочіе классы, и на весь торговый и промышленный бытъ, заставила законодательство съ другой стороны, для огражденія другихъ классовъ и частныхъ интересовъ вообще, входить въ самую подробную, мелочную регламентацію разныхъ торговъ, ремеслъ, промысловъ, въ самое точное опредѣленіе проступковъ и взысканій.

Когда по общепринятымъ понятіямъ мы представляемъ себѣ Англію, какъ отечество свободной торговли и вольныхъ промысловъ, то мы

должны это разумѣть только въ отношеніи внѣшней торговли и нѣкоторыхъ производствъ, обогащающихъ эту страну на счетъ другихъ странъ, какъ напримѣръ каменноугольное; но по всѣмъ предметамъ внутренняго потребленія, мѣстнаго сбыта англійскіе законы съ незапамятныхъ временъ ввели во всѣ торговые и промышленные обороты самую строгую дисциплину и самую мелочную регламентацію.

Почти всѣ главныя отрасли торговли и фабричнаго производства подчинены правиламъ и уставамъ, по нѣкоторымъ изъ нихъ, какъ по шерстянымъ фабрикамъ, насчитывалось до 40 разныхъ статутовъ и узаконеній.

О хлѣбопеченіи предписывается, изъ какой муки печь хлѣбъ и на какой вѣсъ его отпускать; мировымъ судьямъ предоставляется издавать правила о печеніи хлѣба. Выдѣлка кирпича и черепицы, сыровареніе и производство масла, ярморочная торговля, льняное производство, мельницы, пивоварни, кожевенные заводы, солодовни, табачная, чайная, конная торговля, всѣ подлежатъ по англійскимъ законамъ установленнымъ правиламъ, опредѣляющимъ размѣры кирпича, посуды для масла и сыра, составъ пива, вѣсъ и объемъ кулей; мелочность этой торговой регламентаціи доходила до того, что нѣсколькими актами, изданными въ разныя царствованія, опредѣлялись размѣры и формы пуговицъ, и за выдѣлку пуговицъ незаконной мѣры или поддѣльнаго металла налагалось штрафа до 20 фн.

За всѣми этими порядками наблюдаютъ мировые судьи; всякое нарушеніе, по каждому отдѣльному случаю, описывается въ уставахъ съ самою точною опредѣлительностію и съ таковою же точностію въ тѣхъ же уставахъ обозначаются и взысканіе, и подсудность.

Мировымъ судьямъ открыты всѣ торговыя и промышленныя заведенія; они производятъ обыски, ревизіи или лично, или черезъ смотрителей (wardens), или черезъ стороннихъ людей присяжныхъ (searchers).

За сопротивленіе мировому судьѣ при обыскѣ булочныхъ полагается штрафу 10 фн. стерл. (70 р.), за кирпичь незаконной мѣры 5 шил. (160 к.) съ 1,000, за неправильную посуду, катку или бочку съ масломъ 10 шил. (320 коп.), за поддѣлку пива до 200 фн. стерл. (1,400 руб.), за недостаточный вѣсъ въ мучныхъ куляхъ 1 шил. (30 коп.).

Въ нѣкоторыхъ установленныхъ случаяхъ недовольной сторонѣ предоставляется право аппеляціи въ мировой съѣздъ; но большая часть дѣлъ рѣшается окончательно приговоромъ двухъ судей [7]).

Третью и высшую инстанцію полицейскаго управленія въ Англіи составляютъ **Мировые съѣзды**.

Они не имѣютъ особаго непосредственнаго круга дѣйствій, такъ какъ всѣ полицейско-административныя дѣла завѣдываются въ первой инстанціи мировыми судьями по участкамъ: мировые съѣзды составляютъ общее апелляціонное и кассаціонное учрежденіе; только немногія. особо поименованныя дѣйствія и распоряженія подлежатъ прямому постановленію съѣздовъ; изъ нихъ самое важное есть выдача патентовъ на питейныя заведенія.

Предметъ этотъ близко касается нашего питейно-акцизнаго управленія. и потому мы изложимъ съ нѣкоторою подробностію англійскіе порядки самоуправленія по этой части, для сличенія ихъ съ русскими фискальными.

Какъ источникъ казенныхъ доходовъ, питейный сборъ въ Англіи не менѣе значителенъ чѣмъ въ Россіи. По отчету за 1864 г. (finance account) отъ продажи спиртовыхъ напитковъ (spirits) выручалось воловаго акцизнаго сбора 10.135.355 фн. (около 70 милліоновъ руб.), что по пропорціи народонаселенія нѣсколько даже болѣе чѣмъ въ Россіи. Потребленіе вина простиралось въ Англіи отъ 1 галлона до 2½ галлоновъ, въ Шотландіи отъ ⅓ до 1 ведра на жителя. Если къ этой суммѣ прибавить еще акцизъ съ солода, продукта, исключительно употребляемаго на винокуреніе и пивовареніе, 6.306,957 фн. (около 45 мил. р.), то англійскіе акцизные сборы даже превысятъ русскіе.

Поэтому съ точки зрѣнія казенныхъ фискальныхъ интересовъ акцизное управленіе англійское можетъ быть сравнено съ русскимъ и участіе мѣстныхъ общественныхъ властей въ этомъ управленіи, сокращая издержки взиманія, не помѣшало акцизному сбору въ Англіи достичь размѣра 115 мил. рублей [8]).

Главное акцизное вѣдомство въ Англіи какъ и въ Россіи есть учрежденіе правительственное (board of comissioners of inland revenus), подраздѣленное на департаменты, изъ коихъ акцизный (out-door etablissement for excise) завѣдываетъ неокладными сборами: персоналъ этого управленія центральнаго и провинціальнаго состоитъ изъ 5,019 чиновниковъ; содержаніе ихъ простирается до 1.313.476 фн. (около 9 мил. рублей): но при этомъ надо замѣтить, что питейно-акцизное управленіе не отдѣляется отъ прочихъ предметовъ сбора и что составъ и расходы, означенные выше, относятся ко всѣмъ косвеннымъ налогамъ, простирающимся на сумму около 40 мил. фунт. (280 мил. руб.). Издержки взиманія относятся поэтому къ воловому доходу какъ 3.2 : 100.

Независимо отъ этого казеннаго управленія, мѣстнымъ учрежденіямъ, а именно мировымъ, предоставляется очень широкое участіе въ дѣлахъ

питейнаго акцизнаго, и въ самомъ важномъ дѣйствіи, въ выдачѣ патентовъ фискальное управленіе подчиняется земскому.

Порядокъ выдачи патентовъ слѣдующій: они раздѣляются по заведеніямъ на три категоріи, почти по такой же классификаціи какъ въ Россіи: a) для питейной продажи распивочной требуются два патента, одинъ отъ акцизнаго управленія, другой отъ полицейскаго (мироваго) начальства, b) для таковой же продажи пива и виноградныхъ винъ (за исключеніемъ спиртовыхъ напитковъ) свидѣтельство 6 мѣстныхъ обывателей за скрѣпою попечителя бѣдныхъ, c) для заведеній, торгующихъ на выносъ — одинъ казенный патентъ.

Выдача акцизнаго патента въ первыхъ двухъ случаяхъ обусловливается предъявленіемъ свидѣтельства отъ мироваго съѣзда или мѣстныхъ жителей и выдается онъ не иначе и не прежде, какъ по полученіи ихъ согласія и ихъ аттестаціи.

Но самое главное обстоятельство, придающее этому соглашенію земскихъ начальствъ особый вѣсъ, есть торжественность и гласность, коими законъ обстанавливаетъ самый процессъ выдачи этихъ свидѣтельствъ.

Ежегодно въ установленный срокъ между 20 августа и 14 сентября назначается особый съѣздъ мировыхъ судей для раздачи патентовъ, и съѣздъ этотъ, предназначенный исключительно для этого предмета, носитъ и особое названіе licensing, акцизнаго митинга. За 21 день до узаконеннаго срока съѣзжаются двое мировыхъ судей, назначаютъ день съѣзда и сообщаютъ о томъ старшему констеблю; констебль въ теченіи слѣдующихъ 5 дней обязанъ доставить объявленіе всѣмъ мировымъ судьямъ графства, всѣмъ содержателямъ питейныхъ заведеній и всѣмъ лицамъ, изъявившимъ желаніе открыть таковыя заведенія вновь. Самая просьба о выдачѣ патента подается не въ видѣ частнаго прошенія, а публично въ формѣ объявленія, которое выставляется на церковныхъ дверяхъ или въ другомъ публичномъ мѣстѣ по воскресеньямъ и должно быть повторено три раза въ теченіи двухъ мѣсяцевъ іюня и іюля. Когда такимъ образомъ всѣ предосторожности противъ скрытныхъ и пристрастныхъ дѣйствій мѣстныхъ властей взяты и имена желающихъ сдѣлались извѣстны всему краю, собирается general-meeting (special-session, состоящій изъ всѣхъ мировыхъ судей одного полицейскаго округа). Съѣздъ выдаетъ патентъ или отказываетъ въ выдачѣ по своему усмотрѣнію (discretion), не подчиняясь никакимъ условіямъ. Выданный такимъ порядкомъ патентъ называется magistrates license, въ отличіе отъ акцизнаго excise licence, и послѣдній безъ перваго не имѣетъ законной силы. Далѣе законъ также установляетъ порядокъ жалобъ и аппеляцій, кото-

рыя всѣ подаются въ общіе мировые съѣзды (quarter-sessions) и ими окончательно рѣшаются; предписываетъ выдавать патенты только домохозяевамъ (householders) и на такія заведенія, помѣщенія коихъ по наемной платѣ оцѣнены не менѣе 48, 66 и 90 р. по разрядамъ селеній и городовъ — наконецъ относительно портерныхъ, пивныхъ лавокъ и продажи виноградныхъ винъ требуетъ особаго удостовѣренія (вмѣсто полицейскаго свидѣтельства) 6 мѣстныхъ обывателей, имущества коихъ оцѣнены не менѣе 125 руб. доходности, а для прочихъ заведеній поручительства двухъ обывателей, каждые въ 140 рублей.

Таковое участіе земскихъ учрежденій въ акцизномъ управленіи даетъ имъ существенное и весьма значительное вліяніе на это вѣдомство и притомъ въ такихъ точно обозначенныхъ предѣлахъ, что столкновенія между акцизными и земскими властями легко могутъ быть избѣгнуты; выдача патента, то есть открытіе продажи безусловно подчиняется согласію мѣстныхъ властей или поручительству мѣстныхъ обывателей; на этомъ и останавливается ихъ вмѣшательство; самое производство торга, порядокъ продажи, взиманіе сбора подлежатъ уже исключительно казеннымъ акцизнымъ властямъ.

Мы исчислили главные предметы полицейскаго вѣдомства въ Англіи, придерживаясь преимущественно тѣхъ, которые составляютъ особенность этой организаціи и отличаютъ ее отъ нашихъ казенно-фискальныхъ порядковъ; что они способствовали развитію свободы и благосостоянію страны — это безспорно. Несомнѣнно также, что въ свое время, въ тѣ смутныя и мрачныя времена, когда инквизиція по духовному вѣдомству, тайная полиція по гражданскому присвоили себѣ всю расправу надъ прочими европейскими народами, эта полиція гласная, изустная, открытая была — учрежденіе благодѣтельное, упрочившее свободу англійскаго народа. Но можетъ ли эта система въ полномъ ея видѣ, какъ она принята въ Англіи, быть примѣнена къ современному быту европейскихъ народовъ — это другой вопросъ, по которому въ самой Англіи возникаетъ сомнѣніе, обнаруживается колебаніе, между тѣмъ какъ въ Америкѣ, этой англійской колоніи, та же система примѣняется въ самыхъ широкихъ размѣрахъ по образцу метрополіи и съ распространеніемъ того же принципа на всю администрацію.

Между англійской и американской системой, хотя онѣ и основаны на одномъ принципѣ, открывается однако глубокая черта различія, соотвѣтствующая различному составу самихъ обществъ, аристократическаго въ Англіи, демократическаго въ Америкѣ, и главный порокъ англійскаго полицейскаго управленія есть именно этотъ аристократическій оттѣ-

нокъ, чуждый духу нашего времени и потребностямъ современныхъ обществъ.

Безвозмездная служба высшихъ сословій, обязательная служба низшихъ, таковы были доселѣ главныя основанія selfgovernment-а въ Англіи; выборное начало напротивъ служило и служитъ по сіе время основаніемъ его въ Америкѣ, и этимъ различіемъ мы и объясняемъ упадокъ тѣхъ же самыхъ порядковъ въ Англіи и процвѣтаніе ихъ въ Америкѣ.

Какъ бы то ни было, но мы должны здѣсь замѣтить, что описанные нами порядки полицейскаго управленія подверглись въ новѣйшее время коренному преобразованію и что всѣ реформы, предпринятыя и предпринимаемыя нынѣ, имѣютъ то общее направленіе, что отвергаютъ принципъ безвозмездной службы и замѣняютъ ее службой на жалованіи и по выбору.

Должность полицейскихъ служителей (constables) по прежней организаціи исправлялась заурядъ, обязательно, всѣми жителями прихода и составляя такимъ образомъ личную, тяжкую повинность, превратилась точно такъ, какъ въ Россіи должности сотскихъ и сельскихъ начальниковъ, въ наказаніе, налагаемое на людей, назначаемыхъ въ эти должности, наказаніе, отъ коего откупались люди достаточные и коему подвергались бѣднѣйшіе изъ мѣстныхъ жителей. Въ началѣ текущаго столѣтія упадокъ этого учрежденія сдѣлался очевиднымъ, и въ первыхъ годахъ царствованія королевы Викторіи издано было новое положеніе (parish constable act), коимъ установленъ новый порядокъ опредѣленія въ должность констеблевъ. Въ установленные годичные сроки созывается приходское собраніе (vestry) и составляетъ списокъ всѣхъ обывателей, подходящихъ подъ условія полицейской службы. Условія эти возрастъ отъ 24 — 55 лѣтъ и недвижимое имущество, оцѣненное по доходу не менѣе 24 рублей. Изъ этого списка мировой съѣздъ выбираетъ констеблевъ: Одного chief constable на цѣлое графство, нѣсколько окружныхъ, superintendents по мировымъ участкамъ и затѣмъ нижнихъ полицейскихъ служителей, которыхъ полагается по одному на каждое крупное селеніе; въ городахъ констебли выбираются городскими совѣтами, но подчиняются, точно такъ какъ и сельскіе полицейскіе служители, мировымъ судьямъ и съѣздамъ, и по рѣшенію двухъ судей отставляются отъ должности. Мѣстечкамъ и городамъ предоставляется по ихъ желанію соединяться съ окрестными селеніями въ общіе полицейскіе округа.

Но главное измѣненіе, послѣдовавшее въ новой полицейской органи-

заціи, состоитъ въ томъ, во первыхъ, что констеблямъ назначено жалованье и что государственная казна приняла на себя ¼ полицейскихъ расходовъ въ тѣхъ обществахъ или округахъ, которые согласились принять новый уставъ, и во вторыхъ, что министру внутреннихъ дѣлъ предоставленъ общій надзоръ надъ полиціей и право дѣлать постановленія, обязательныя для полицейскихъ начальствъ.

Въ 1860 г. состояло всѣхъ полицейскихъ высшихъ и низшихъ служителей 20.760 человѣкъ въ Англіи и Валлисѣ (при народонаселеніи 20 мил., это составляетъ 1 на 1.000 жителей). Содержаніе ихъ простиралось до 1.531.111 фн. (около 10½ м. р.), изъ коихъ казна выплачивала въ видѣ субсидіи 327.493 фн. (2.280,000 р.).

Реформа эта существенно измѣнила характеръ англійской полиціи. Изъ прежнихъ порядковъ осталась неприкосновенна общая подсудность, какъ полицейскихъ начальствъ, такъ и всѣхъ полицейскихъ проступковъ мировымъ учрежденіямъ, сохранились также коренное право иска всякаго частнаго лица противъ полицейскихъ властей и другой принципъ, не менѣе важный, что содержаніе полиціи опредѣляется смѣтами, составляемыми мѣстными учрежденіями, и суммы ассигнованныя расходуются самими обществами (приходами или округами) безъ всякаго вмѣшательства правительства.

Но съ другой стороны, учрежденіе полицейскихъ округовъ и особыхъ разрядовъ полицейскихъ начальниковъ, назначеніе жалованья, штатовъ и субсидій отъ казны и право высшаго надзора, предоставленное министру — все это вмѣстѣ составляетъ первый, но весьма важный шагъ вступленія администраціи въ область самоуправленія.

Шагъ этотъ былъ сдѣланъ съ согласія самихъ мѣстныхъ учрежденій, и когда слѣдственная коммиссія, составивъ проэктъ полицейскаго устава въ 1837 году, предложила его на обсужденіе мировыхъ окружныхъ съѣздовъ (special sessions), то изъ 453 округовъ только 122 отозвались въ пользу прежнихъ порядковъ, всѣ прочіе подали голосъ за введеніе устава.

Вникая въ общій смыслъ этихъ современныхъ событій и реформъ, мы полагаемъ, что изъ нихъ можно извлечь нѣсколько поучительныхъ заключеній. Аристократическій принципъ самоуправленія посредствомъ почетныхъ должностныхъ лицъ (мировыхъ судей) и очередной обязательной службы нижнихъ полицейскихъ служителей (констеблевъ) не приспособляется къ современному быту европейскихъ народовъ. Годный для первообразныхъ обществъ, этотъ патріархальный порядокъ оказывается

слишкомъ слабымъ для настоящаго сложнаго механизма государственнаго строя. Люди, служащіе изъ чести, точно такъ и люди, служащіе по наряду, то есть по принужденію, не считая себя привязанными къ исправляемой ими должности, не посвѣщаютъ ей того вниманія и усердія, которыя требуются для дѣйствительной службы. Они скорѣе считаютъ общества въ долгу за собой, чѣмъ себя обязанными обществу и отъ этого пренебрегаютъ мелочными обязанностями полицейскаго и административнаго вѣдомства, докучными для высшихъ сословій и стѣснительными для низшихъ.

Сознавая этотъ коренной порокъ своего полицейскаго управленія, но не рѣшаясь сразу нанести сокрушительный ударъ власти дворянства — gentry, англичане прибѣгли къ средней мѣрѣ, учредили полицію на жалованьи, съ особыми начальниками, регламентами, округами и мундирами и подчинили ее въ отношеніи порядка службы и дѣлопроизводства центральному правительству, а въ отношеніи назначенія, отрѣшенія отъ должности и подсудности вообще мировымъ учрежденіямъ.

Этотъ двойственный характеръ высшаго полицейскаго надзора едва ли можетъ быть оправданъ, и настоящая организація этого вѣдомства должна быть признана переходною, временною. Но къ чему она перейдетъ, это вопросъ существенный для будущности англійскаго selfgovernment-а:

Если и дальнѣйшія реформы послѣдуютъ нынѣшнему направленію, то полиція и администрація въ Англіи скоро перейдутъ къ централизаціи, подобной европейскимъ казеннымъ администраціямъ.

Если же англичане рѣшатся пожертвовать началомъ аристократической безвозмездной службы и замѣнить ее не только по службѣ констеблевъ, но и по мировымъ учрежденіямъ выборнымъ началомъ отъ всѣхъ сословій и штатнымъ содержаніемъ мировыхъ судей, то принципъ самоуправленія можетъ быть удержанъ и въ Англіи, какъ онъ держится въ Америкѣ.

Весь ходъ новѣйшихъ преобразованій въ Англіи указываетъ, что борьба идетъ между общимъ началомъ самоуправленія и несвойственнымъ ему, противнымъ духу времени, принципомъ безвозмездной, почетной службы высшихъ сословій.

Одно изъ нихъ должно уступить другому; замѣчая это разстройство въ механизмѣ англійскаго самоуправленія, приверженцы казенныхъ, фискальныхъ, приказныхъ порядковъ уже заявляютъ отъ имени современной демократіи, что принципъ самоуправленія не свойственъ, не примѣнимъ къ народамъ нашего времени, и въ то же время поборники

другой системы, другой крайности, аристократическаго начала торжественно провозглашають, что эти порядки держались только влiянiемъ высшихъ сословiй и съ отреченiемъ ихъ видимо разрушаются.

Но можно еще надѣяться, что тѣ и другiе ошибутся въ своихъ зловѣщихъ предсказанiяхъ: полицейское управленiе въ современныхъ обществахъ, при внезапномъ, быстромъ ихъ развитiи и усложненiи, дѣйствительно оказывается несовмѣстнымъ съ началами почетной, безвозмездной службы, а также и съ порядкомъ исправленiя должности заурядъ, въ видѣ очередной круговой повинности. Но чтобы оно не могло быть устроено на основанiи выборнаго начала, при полномъ вознагражденiи служащихъ лицъ и съ отвѣтственностiю ихъ передъ судомъ (а не передъ правительствомъ), чтобы это было невозможно и несогласно съ духомъ времени, съ потребностями современныхъ обществъ, это еще не доказано.

Соединенные штаты въ Америкѣ, Швейцарiя въ Европѣ указываютъ намъ напротивъ возможность примѣненiя начала самоуправленiя не только къ хозяйственному и судебному вѣдомствамъ, но и къ полицейскому, и эти указанiя двухъ странъ, гдѣ развитiе и сложность всѣхъ житейскихъ, промышленныхъ, торговыхъ и политическихъ отношенiй достигли высшихъ размѣровъ, заставляютъ насъ предполагать, что вопросъ этотъ еще надо считать неразрѣшеннымъ и что онъ долженъ остаться открытымъ. Доказаннымъ можно считать только то, что полицейское управленiе посредствомъ земскихъ властей не примѣнимо къ тѣмъ странамъ, гдѣ сохранились сословная рознь и классификацiя жителей по рожденiю и политическимъ правамъ.

ПРИМѢЧАНIЯ.

[1]) Кромѣ означенныхъ штатныхъ констеблевъ есть еще въ Англiи два особыхъ разряда полицейскихъ служителей: a) мѣстные констебли (local constable), наряжаемые въ случаѣ чрезвычайныхъ происшествiй для усиленiя полицiи по усмотрѣнiю мировыхъ судей; они получаютъ поденную плату по таксѣ, утвержденной правительствомъ, и различаются отъ прочихъ констеблевъ только тѣмъ, что не могутъ быть командируемы внѣ прихода; b) дополнительные констебли суть въ нѣкоторомъ смыслѣ частные полицейскiе агенты, опредѣляемые на службу по требованiю и на счетъ частныхъ лицъ или компанiй; они состоятъ большею частiю при желѣзныхъ дорогахъ, при значитель-

ныхъ фабрикахъ, лагеряхъ и тому подобныхъ частныхъ и временныхъ скопищахъ. Полицейская служба пользуется въ Англіи такимъ уваженіемъ и такимъ просторомъ, что тѣмъ же самымъ констеблямъ поручаются по добровольному соглашенію какъ съ мѣстными учрежденіями, такъ и съ правительствомъ нѣкоторыя обязанности, вовсе не входящія въ кругъ ихъ служебныхъ дѣйствій; такъ напримѣръ въ нѣкоторыхъ графствахъ имъ поручены, по постановленію мировыхъ съѣздовъ, должности надзирателей народнаго здравія (surveyors of nuisance) и попечителей надъ бродягами (relieving oficers), а въ графствѣ Essex имъ же за особую плату предоставленъ надзоръ за таможенными и акцизными пошлинами.

---

[2]) Мы здѣсь разсматриваемъ только полицейскую службу мировыхъ судей. Общій кругъ дѣйствій, правъ и обязанностей англійскихъ мировыхъ судей такъ обширенъ и сложенъ, что едва ли можетъ быть описанъ въ полномъ своемъ объемѣ; они дѣйствуютъ то однолично, то въ составѣ двухъ судей или мировыхъ съѣздовъ цѣлаго графства — въ качествѣ судебныхъ слѣдователей и судей, охранителей общественнаго порядка и блюстителей народной нравственности, посредниковъ и начальниковъ, попечителей и ревизоровъ, и всѣ эти дѣйствія такъ перемѣшаны, что систематическій сводъ предметовъ ихъ вѣдомства никогда не могъ быть составленъ. Въ самой Англіи для исчисленія дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію мировыхъ судей, принятъ алфавитный порядокъ, и въ этой формѣ, при безконечныхъ повтореніяхъ, оговоркахъ и техническихъ, непонятныхъ терминахъ, изложены многосложныя важнѣйшія и мельчайшія дѣла и дѣйствія мировыхъ судей.

Поэтому полное, систематическое изложеніе этого предмета, то есть вѣдомства англійскаго мироваго института, едва ли могло бы дать о немъ правильное понятіе, сущность была бы поглощена и заслонена мелочными подробностями. Мы предпочли извлекать постепенно изъ общихъ узаконеній о мировыхъ судьяхъ тѣ черты, которыя относятся къ каждому изъ отдѣльныхъ предметовъ, нами изложенныхъ, и составить такимъ образомъ описаніе этого замѣчательнаго учрежденія изъ разныхъ, но только изъ главнѣйшихъ его атрибутовъ.

---

[3]) Впрочемъ надо замѣтить, что эти драконовскіе законы смягчаются подъ вліяніемъ гласнаго судопроизводства и общественнаго мнѣнія. Такъ напримѣръ арестъ въ вышеупомянутыхъ двухъ слу-

чаяхъ большею частію замѣняется поручительствомъ двухъ лицъ въ томъ, что обвиняемый явится въ мировой съѣздъ для разбирательства дѣла. Но тѣмъ не менѣе власть мироваго судьи по закону очень широка: она простирается до права задерживать и подвергать годовому заключенію всякое лицо, не только обвиняемое въ преступленіи и проступкѣ, но подозрѣваемое въ злоумышленности или даже въ дурномъ поведеніи. Кругъ ея дѣйствій поэтому довольно близко соотвѣтствуетъ такъ называемой высшей или тайной полиціи, введенной во всѣхъ благоустроенныхъ государствахъ въ Европѣ; подобно нашимъ жандармамъ, англійскій мировой судья можетъ, предупреждая самое дѣйствіе, арестовать по подозрѣнію, можетъ, и не прибѣгая къ положительному обвиненію, преслѣдовать лицо, замѣченное въ предосудительномъ образѣ жизни; но существенное отличіе англійской процедуры состоитъ въ томъ, что она не допускаетъ полицейскаго надзора, а замѣняетъ эту стѣснительную форму поручительствомъ другихъ согражданъ, двухъ мѣстныхъ обывателей; въ случаѣ же если никто за обвиняемаго не ручается, подвергаетъ его непосредственно тюремному заключенію по приговору мироваго судьи.

---

[1]) Это сокращенное дѣлопроизводство противъ насильственнаго завладѣнія (forcible entry) было введено въ царствованіе Ричарда II въ XIV столѣтіи и составляетъ одно изъ тѣхъ средневѣковыхъ преданій, которыя съ почтительнымъ уваженіемъ сохранились неприкосновенно до настоящаго времени. Оно совершенно просто: по жалобѣ, поданной частнымъ лицомъ о завладѣніи его недвижимымъ имуществомъ (land ortenement) посредствомъ насильства (with menace, force and arms), мировой судья вызываетъ понятыхъ и отправляясь съ ними на мѣсто и удостовѣрясь въ дѣйствительномъ завладѣніи, составляетъ о томъ актъ, приговариваетъ виновнаго къ штрафу и до уплаты штрафа арестуетъ. Онъ при этомъ не входитъ въ разсмотрѣніе самыхъ правъ владѣнія и судитъ только о принадлежности захваченнаго имущества въ минуту захвата. Затѣмъ вызываетъ изъ ближайшаго судебнаго округа присяжныхъ и по ихъ приговору возвращаетъ имущество владѣльцу. Противной сторонѣ остается право жаловаться судебнымъ порядкомъ и отыскивать убытки.

Строгость, но вмѣстѣ съ тѣмъ и дѣйствительность этого закона заключается въ томъ, что виновный присуждается или къ немедленной уплатѣ штрафа и возвращенію имущества, или къ аресту въ случаѣ если настаиваетъ на своемъ правѣ, и въ такомъ случаѣ дѣло рѣшается не одноличною властію судьи, но присяжными, съ значительными издержками на счетъ виновнаго.

Эта процедура отчасти принята и въ новѣйшемъ уставѣ нашего мироваго судопроизводства (ст. 1310—1315 гр. судопр.).

---

[5]) Извѣстно, что по коренному правилу англійскаго судопроизводства приговоръ присяжныхъ требуется не только для судебнаго рѣшенія, но и для преданія суду; отъ этого общаго закона допускается одно, единственное отступленіе, именно въ упомянутомъ здѣсь случаѣ. Акту мироваго судьи дается полная вѣра и онъ признается равносильнымъ обвинительному приговору присяжныхъ (grand jury).

---

[6]) Читая это строгое, странное, несообразное ни съ какой теоріей, законодательство о бродяжничествѣ, всякій подумаетъ, что оно есть не что иное, какъ обломокъ средневѣковой организаціи. Между тѣмъ оно относится къ XIX столѣтію; Wagrants-act 5 года царствованія Георга IV (1805 г.), отмѣнивъ нѣкоторыя обветшалыя правила, подтвердилъ всѣ прочія, и статьи закона, здѣсь исчисленныя, примѣняются и въ настоящее время. По отчету за 1860 годъ въ силу этого акта о бродягахъ приговорено было: за непотребство (prostitutes) 6,694 — за нищенство 7,545 — за недостатокъ законныхъ средствъ пропитанія 3,030 (!!) — за подозрительное присутствіе въ замкнутыхъ помѣщеніяхъ 2,287 — за разные другіе проступки 2,129, всего 21,685 лицъ. Изъ этого видно, что законодательство это играетъ еще весьма важную роль въ англійской гражданственности и вмѣстѣ съ законами о бѣдныхъ служитъ доселѣ оградой аристократическаго элемента противъ возрастающихъ язвъ пролетаріята.

---

[7]) Подробное описаніе торговыхъ законовъ Англіи можно прочесть въ Gneist, Selfgovernment, ч. I, стр. 622. Онъ насчитываетъ до 40 предметовъ промышленности и торговли, подлежащихъ вѣдѣнію мировыхъ судей, въ томъ числѣ и важнѣйшіе — какъ-то: торговля чаемъ, льняное и шерстяное производство, и самые мелочные, какъ-то: выдѣлка пуговицъ.

---

[8]) Мы обращаемъ вниманіе русскихъ читателей на эти краткія и простыя постановленія англійскаго законодательства; съ самаго открытія земской самодѣятельности въ Россіи во многихъ губерніяхъ проявилось

стремленіе ограничить произволъ акцизнаго управленія нѣкоторымъ участіемъ земства въ выдачѣ патентовъ съ цѣлью ограничить число питейныхъ заведеній и подчинить ихъ содержателей извѣстнымъ условіямъ благонадежности, порядочнаго поведенія. Въ Англіи, какъ мы видимъ, эта система принята и примѣнена въ самой простой, но и самой дѣйствительной формѣ.

Питейныя заведенія раздѣляются, какъ и у насъ, на распивочныя и торгующія на выносъ. Послѣднія пользуются большой свободой, подлежатъ только акцизному разрѣшенію, но подсудны той же инстанціи какъ и всѣ прочія по дѣламъ о нарушеніяхъ — мировому суду.

Первыя, распивочныя, не могутъ быть открыты безъ согласія мѣстныхъ властей и жителей. Далѣе правильность питейной торговли, соблюденіе полицейскихъ и акцизныхъ узаконеній обезпечены сокращенной, весьма строгой, вмѣстѣ съ тѣмъ простой процедурой. За первый случай нарушенія виновный подлежитъ взысканію не болѣе 5 ф. по приговору двухъ мировыхъ судей; за второй 10 ф.; за третій проступокъ (въ теченіи одного и того же трехлѣтія) онъ судится малымъ мировымъ съѣздомъ (petty session) и подвергается штрафу до 50 ф. (350 руб.). Малый съѣздъ можетъ также передать дѣло большому съѣзду (quarter session) и въ такомъ случаѣ рѣшеніе предоставляется суду присяжныхъ, съ возвышеніемъ мѣры наказанія до 100 ф. и съ правомъ закрытія заведенія.

Въ новѣйшее время англійскіе lodgingshouses, соотвѣтствующіе нашимъ постоялымъ дворамъ, были подчинены строжайшему надзору (common lodgingshouses-act 1851 г.); для нихъ, какъ и для питейныхъ заведеній, требуется удостовѣреніе въ добропорядочности хозяина (certificate of character) и предписывается порядокъ принятія постояльцевъ, содержаніе чистоты и ревизіи мѣстныхъ общественныхъ властей; по всякимъ нарушеніямъ они также подсудны мировымъ съѣздамъ.

Такимъ образомъ англійское акцизное управленіе предоставляетъ широкое участіе мѣстнымъ земскимъ учрежденіямъ и самимъ обывателямъ въ дѣлахъ этого вѣдомства и не ставитъ фискальные, казенные интересы въ такое неприступно высокое положеніе, что всѣ нравственныя соображенія имъ безусловно подчиняются; надзоръ за винною торговлею порученъ общимъ полицейскимъ начальствамъ, судъ и взысканіе общему судебному учрежденію мировому, и самое открытіе питейныхъ заведеній и другихъ, тайно и подложно занимающихся той же продажей, подчиняется не одному только усмотрѣнію фискальныхъ чиновниковъ, но и согласію мѣстныхъ жителей. Съ другой стороны сокращенный и простой порядокъ судопроизводства, опредѣлительность разныхъ статей закона, установляющихъ взысканія и участіе присяжныхъ въ дѣлахъ болѣе важныхъ, ограждаетъ и самихъ торговцевъ отъ произвола и притѣсненій.

Существенное преимущество этой англійской процедуры заключается, по нашему мнѣнію, не въ буквѣ закона, а въ порядкѣ дѣлопроизводства, именно выдачѣ свидѣтельствъ на право винной продажи, и не въ томъ именно, что выдача эта предоставляется земству, вмѣсто акцизнаго начальства, а въ томъ, что она производится гласно и вольно, допуская всѣхъ обывателей къ заявленію желанія, и не въ запечатанныхъ конвертахъ, а въ объявленіяхъ, выставляемыхъ на улицѣ.

XV.

О крестьянскихъ учрежденіяхъ. — Переходное ихъ значеніе. — Сельское общество, волость.—Настоящія ихъ отношенія.—Организація волости. – Различіе между общиннымъ и частнымъ землевладѣніемъ. — Избирательные съѣзды. — Предметы вѣдомства волостныхъ сходовъ. — Волостное правленіе. — Необходимость упростить волостное управленіе.—Объемъ и составъ волостей въ Россіи.—Сравненіе его съ иностранными общественными округами и союзами.

Крестьянскія учрежденія въ томъ видѣ, какъ они нынѣ дѣйствуютъ въ Россіи, имѣютъ очевидно значеніе временной и спеціальной мѣры, принятой для перевода крестьянъ изъ крѣпостной зависимости къ вольному состоянію. Въ нашъ предметъ не входитъ критическій разборъ ихъ дѣятельности за минувшіе годы въ этомъ ихъ значеніи; исполнили ли они задачу, которая имъ предложена была, удовлетворительно или нѣтъ, содѣйствовали ли они мирному переходу къ новому порядку вещей—оградили ли государство и общество отъ тѣхъ страшныхъ смутъ, возстаній, кровопролитій, которыхъ нѣкоторые наши доброжелатели ожидали съ такою увѣренностію, что уже назначали роковой срокъ нашего гражданскаго распаденія? Соображенія эти не входять въ раму этихъ изслѣдованій.

Мы должны разсмотрѣть крестьянское положеніе съ другой точки зрѣнія, какъ постоянное, основное учрежденіе и какъ низшую, но самую существенную инстанцію мѣстнаго управленія

Очевидно, что въ смыслѣ временной мѣры и особаго сословнаго учрежденія оно съ каждымъ годомъ теряетъ свое значеніе и по мѣрѣ того какъ кончается разбирательство прежнихъ обязательныхъ отношеній, получаетъ характеръ отчасти земскій, отчасти административный. При этомъ дѣйствительно обнаруживаются нѣкоторыя слабыя стороны крестьянскаго самоуправленія; мы уже выше замѣтили, что одинъ изъ главныхъ недостатковъ настоящаго положенія вещей есть неопредѣлительность отношеній между общественными властями, сельскими и волостными съ одной стороны, и земскими и административными съ другой.

Земскимъ учрежденіямъ (по ст. 7 полож.) положительно запрещается всякое вмѣшательство въ дѣла общественныя; крестьянскія начальства подлежатъ особому. вѣдомству и черезъ посредниковъ и губернское присутствіе сносятся непосредственно съ начальникомъ губерніи. Сельскія сословія такимъ образомъ, входя въ составъ земства черезъ своихъ гласныхъ, выдѣляются изъ него черезъ мировыхъ посредниковъ. Такъ по крайней мѣрѣ должно бы быть по буквальному смыслу закона.

Но на дѣлѣ выходитъ совершенно иначе.

Силою вещей волость постепенно превращается въ общую исполнительную инстанцію, гдѣ стекаются всѣ дѣла всѣхъ вѣдомствъ судебныхъ, земскихъ и административныхъ; всякіе распоряженія, откуда бы они ни исходили, пройдя чрезъ многосложное письменное и канцелярское производство, сходятся въ волости для приведенія въ дѣйствіе, для вызова сторонъ и свидѣтелей, для ареста лицъ и имуществъ, для раскладки повинностей, росписанія дорогъ, взысканія податей, производства работъ и расходовъ. Не смотря на запрещеніе закона, земскія управы во всѣхъ своихъ мѣропріятіяхъ обращаются къ этимъ общественнымъ властямъ, по неимѣнію никакихъ другихъ мѣстныхъ органовъ. Къ нимъ же для облегченія своихъ занятій и сокращенія переѣздовъ обращаются не только общія административныя власти, но и другія сословныя начальства и присутствія, предводители дворянства, дворянскія опеки, посредническія коммиссіи и проч.

Такимъ образомъ учрежденіе, признаваемое по закону общественнымъ, содержаніе коего покрывается однимъ крестьянскимъ сословіемъ, составъ коего зависитъ отъ выбора одного класса мѣстныхъ жителей— становится въ сущности общей, низшей инстанціей, завѣдывающей всѣми дѣлами внутренняго управленія, отъ исправности коей зависитъ и успѣшный ходъ суда, хозяйства и администраціи.

Буквальный смыслъ закона очевидно нарушенъ. Но самое это неумышленное нарушеніе указываетъ настоящій смыслъ законодательства: учреждая общее хозяйственное и судебное управленіе, оно не могло оставить его безъ исполнительныхъ властей на мѣстахъ, и волость сама собой, силою вещей становится таковымъ органомъ, агентомъ земскихъ и мировыхъ учрежденій [1]).

Это ея первое предназначеніе.

Но кромѣ того она имѣетъ еще свой собственный самобытный характеръ, какъ общественное учрежденіе, какъ округъ, группирующій извѣстное число сельскихъ обществъ, представляющій ихъ интересы и производящій надъ ними судъ и расправу.

Въ этихъ двухъ отношеніяхъ надо разсмотрѣть нынѣшнее положеніе волостнаго управленія и будущее окончательное его устройство.

I. Волость, какъ общественное учрежденіе, вмѣщаетъ въ себѣ, какъ сказано, одни сельскія общества. Частные землевладѣльцы, торговые люди и всѣ разночинцы въ составъ волости не входятъ. Это и составляетъ, если смѣемъ такъ выразиться, главное недоразумѣніе настоящаго общественнаго нашего быта: сельское населеніе разлагается на двѣ части, на два элемента — общинное и частное землевладѣніе; первое относится къ волости, какъ къ прямому, непосредственному своему начальству, второе по закону не подчиняется волости; но во всѣхъ житейскихъ, хозяйственныхъ отношеніяхъ такъ близко къ ней прикасается, такъ безпрерывно съ ней сносится, что въ сущности тоже входитъ въ составъ волостнаго управленія.

Это недоразумѣніе можетъ быть устранено двумя способами: или полнымъ отдѣленіемъ частныхъ землевладѣльцевъ изъ состава волостей, или окончательнымъ ихъ сліяніемъ. Первая система была испытана въ Пруссіи; вотчина выдѣлялась во всѣхъ отношеніяхъ изъ общественнаго управленія, составляла особую самостоятельную группу, вѣдалась особымъ судомъ и подлежала расправѣ землевладѣльца.

Но какъ бы соблазнительными ни казались эти вотчинные порядки, во всякомъ случаѣ надо признать, что для введенія ихъ въ Россіи время упущено, благопріятный случай безвозвратно утраченъ съ изданіемъ положенія 19 февраля, и потому намъ остается открытымъ только другой путь — сліяніе всѣхъ сословій въ волости.

Первый вопросъ, который при этомъ самъ собой предлагается, есть опредѣленіе взаимныхъ отношеній общиннаго и частнаго землевладѣнія.

Мы смѣемъ думать, что сельской общинѣ придаютъ въ Россіи нѣсколько преувеличенное и ошибочное значеніе. Подъ вліяніемъ разныхъ глубокомысленныхъ историческихъ и экономическихъ соображеній составилось объ общинѣ такое понятіе, какъ будто она непремѣнно должна быть прямое отрицаніе начала частной собственности, какъ будто между общиннымъ и частнымъ землевладѣніемъ зіяетъ какая-то бездна, наполняемая разными призраками непримиримыхъ противорѣчій и противуположныхъ, враждебныхъ интересовъ. Въ сущности ничего этого нѣтъ, и сельскій житель, мирно проживающій въ своемъ родовомъ помѣстьѣ въ чрезполосномъ сожительствѣ съ смежными сельскими обществами, съ изумленіемъ внимаетъ этимъ краснорѣчивымъ разсужденіямъ о рознѣ и противуборствѣ элементовъ; страхъ, ему внушаемый этими литературными и свѣтскими отзывами, и составляетъ, можно сказать, единствен-

ное безпокойство, нарушающее непробудную тишину его быта, единственный признакъ, указывающій ему въ крестьянахъ-общинникахъ лютыхъ враговъ его собственности. Правда, эти мирные сосѣди безъ зазрѣнія похищаютъ у него лѣсъ, травятъ поля, топчутъ луга; но этими въѣзжими правами пользуются не одни общинники, но и всякіе другіе землевладѣльцы и вовсе не потому, чтобы они уважали частную собственность менѣе общинной, а потому что не уважаютъ никакой собственности, ни своей, ни чужой, и по неряшеству широкой славянской натуры не берегутъ ни своего имущества, ни сосѣдняго. Антагонизмъ, предполагаемый между этими такъ называемыми элементами сельскаго населенія намъ кажется вымышленнымъ; столкновеній между ними не болѣе и не менѣе, какъ между другими разрядами собственниковъ, и если бы можно было взвѣсить чувства и помыслы, то въ средѣ самаго помѣстнаго дворянства, между мелкими и крупными землевладѣльцами оказалось бы болѣе розни, чѣмъ между этими послѣдними и крестьянскими обществами.

Итакъ, откидывая всѣ эти высокія соображенія объ элементахъ и антагонизмѣ, мы скажемъ просто, что по нашему мнѣнію, **сельскія общества и частные землевладѣльцы могутъ очень легко ужиться въ общемъ составѣ волости**, и что для опредѣленія ихъ взаимныхъ отношеній всего лучше ихъ опредѣлить просто и равно.—Община въ частномъ правѣ, въ гражданскомъ законодательствѣ о наслѣдствѣ, раздѣлѣ и всѣхъ прочихъ условіяхъ владѣнія и пользованія занимаетъ совершенно особое мѣсто; съ точки зрѣнія хозяйственныхъ, земледѣльческихъ интересовъ она можетъ быть противуполагаема частному землевладѣнію; она составляетъ особый родъ собственности, особый видъ владѣнія, точно также какъ акціонерныя общества и компаніи, владѣющія недвижимыми имуществами; ихъ внутренній хозяйственный бытъ обусловливается другими обычаями и обрядами, чѣмъ бытъ личныхъ землевладѣльцевъ, и потому имъ принадлежитъ безспорное право пользоваться самостоятельностію, въ предѣлахъ своего владѣнія, въ чертѣ своихъ хозяйствъ — право, основанное на уставной грамотѣ или выкупномъ актѣ, точно такъ какъ, права обществъ и компаній основаны на уставахъ, утвержденныхъ правительствомъ.

Однимъ словомъ какъ юридическое лицо, пользующееся имущественными правами, сельское общество на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ имѣетъ свое мѣсто въ ряду всѣхъ прочихъ собственниковъ. Оно составляетъ индивидуальную, нераздѣльную единицу, права и повин-

ности коей опредѣляются не числомъ лицъ и ревизскихъ душъ, а пространствомъ и доходностію общиннаго земельнаго владѣнія, и точно такъ какъ въ частномъ обществѣ, въ компаніи или товариществѣ, такъ и въ сельской общинѣ — вся совокупность отдѣльныхъ членовъ, вся масса акцій, паевъ и полевыхъ надѣловъ сливается въ одинъ общій интересъ и во всѣхъ внѣшнихъ своихъ отношеніяхъ представляется голосомъ, уполномоченнымъ отъ большинства акціонеровъ или общинниковъ.

Изъ этого слѣдуетъ, что въ земскомъ и общественномъ строѣ сельское общество не должно имѣть никакаго исключительнаго положенія, ни привиллегированнаго, ни униженнаго — что оно не должно пользоваться ни большими, ни меньшими правами, чѣмъ другіе собственники — и въ отношеніяхъ своихъ къ волости и къ земству должно быть поставлено на такую же степень самостоятельности и зависимости, какъ и частные землевладѣльцы.

II. Разсматривая такимъ образомъ сельское общество, какъ общественный индивидуумъ, мы приходимъ къ тому мнѣнію, что оно составляетъ въ избирательныхъ съѣздахъ одинъ недѣлимый голосъ и подлежитъ тѣмъ же условіямъ ценса, тѣмъ же ограниченіямъ, какъ и прочіе выборщики. Если признается нужнымъ подчинить право голоса извѣстному имущественному цензу, то этотъ цензъ долженъ быть равный для всѣхъ видовъ землевладѣнія; если мелкіе собственники отдѣляются отъ крупныхъ для выбора особыхъ уполномоченныхъ, то къ первымъ могутъ быть присоединены мелкія общества, ко вторымъ крупныя; если допускаются множественные голоса для извѣстнаго высшаго разряда землевладѣльцевъ, то таковая же пропорція должна быть принята и для многосемейныхъ общинъ.

Въ волостномъ избирательномъ съѣздѣ сходились бы такимъ образомъ всѣ землевладѣльцы частные и общинные на равныхъ правахъ и на одномъ общемъ основаніи цѣнности и доходности своихъ имуществъ.

III. Затѣмъ представляется другой важнѣйшій вопросъ: слѣдуетъ ли предоставить волостнымъ собраніямъ право совѣщаній, или, ограничивая ихъ дѣйствія однимъ избраніемъ, передать всѣ прочіе предметы волостнаго управленія выборнымъ людямъ. Опытъ всѣхъ странъ и такихъ, которыя стоятъ выше Россіи по народному образованію, указываетъ, что многолюдныя собранія избирателей неспособны къ совѣщанію — и главнѣйшій ихъ порокъ есть безполезная трата времени; неумѣніе ставить и разрѣшать вопросы и руководить преніями доводитъ

обыкновенно совѣщанія до такаго смущенія, что члены собраній расходятся прежде, чѣмъ поставленный вопросъ пришелъ къ разрѣшенію; не ставя этого въ упрекъ ни сословіямъ, ни отдѣльнымъ лицамъ, можно положительно признать, что собранія, созываемыя на краткіе сроки и набираемыя изъ членовъ избирателей, а не избранныхъ, никогда не пріобрѣтаютъ того навыка, который необходимъ для разъясненія противуположныхъ мнѣній, сбивчивыхъ предложеній. Неурядицу нашихъ крестьянскихъ сходокъ, точно такъ какъ и нашихъ дворянскихъ собраній несправедливо бы было приписывать исключительно нашей неразвитости; въ Англіи, гдѣ митинги составляютъ, можно сказать, обыденное занятіе всего народа, уже давно пришли къ убѣжденію, что сходки, съѣзды, на которые являются мѣстные жители по праву или по цензу, не по избранію или уполномочію, что такія собранія людей, не прошедшихъ черезъ испытаніе выборовъ, не имѣютъ и способности совѣщаться о дѣлахъ общественныхъ, и кромѣ избранія своихъ представителей и должностныхъ лицъ, кромѣ баллотированія никакими дѣлами заниматься не могутъ.

На этомъ основаніи устроены въ Англіи vestry, сходки обывателей одного прихода—parish. Въ нихъ участвуютъ всѣ домохозяева, къ приходу приписанные (parishioners), и въ прежнія времена имъ подлежали разныя дѣла мѣстнаго управленія—призрѣніе бѣдныхъ, раскладка дорожныхъ участковъ; но по мѣрѣ того, какъ эти дѣла усложнялись, vestry оказывалась неспособною къ ихъ разрѣшенію и уже съ XVI-го столѣтія начала терять это значеніе совѣщательнаго собранія и превращаться въ избиратeльный съѣздъ. Въ настоящее время vestry созываютъ только по одному разу въ годъ для выбора церковнаго старосты (churchwarden), попечителей бѣдныхъ (guardians), полицейскихъ служителей (constables) и другихъ должностныхъ лицъ. Совѣщаніе, рѣшеніе, распоряженіе производятся между этими выборными людьми въ составѣ особыхъ управъ (boards).

Мы полагаемъ, что примѣръ Англіи и еще болѣе собственный опытъ нашихъ волостныхъ сходокъ и дворянскихъ собраній долженъ убѣдить насъ въ необходимости отдѣлить производство выборовъ отъ всѣхъ прочихъ совѣщаній и постановленій. Единственный предметъ, который могъ бы быть предоставленъ волостному избирательному сходу (кромѣ выборовъ), это слушаніе отчета, прихода и расхода; но при этомъ ревизія должна также производиться отдѣльно, особыми лицами или коммиссіями, а не въ средѣ самаго собранія.

Ко всѣмъ вышеизложеннымъ соображеніямъ мы должны еще прибавить

слѣдующее: личное соревнованіе, возбуждаемое всякими выборами, заискиваніе однихъ, уклоненіе другихъ, частныя одностороннія чувства и мнѣнія, болѣе или менѣе волнующія избирательныя собранія, — все это составляетъ такой разлагающій элементъ, что безпристрастное совѣщаніе о предметахъ общей пользы въ таковыхъ сходкахъ и съѣздахъ немыслимо: всякое настоящее дѣло заслоняется личными интересами, всякій вопросъ обсуживается не столько по своему содержанію, сколько по соотношенію его къ избираемымъ лицамъ. Плачевный ходъ нашихъ дворянскихъ собраній можно преимущественно приписать тому обстоятельству, что въ нихъ смѣшаны были выборы съ совѣщаніями о нуждахъ и пользахъ — и что первые, то есть личные вопросы, совершенно отодвинули вторые общіе на задній планъ; такъ что по окончаніи избирательныхъ дѣйствій дворянскія собранія мгновенно разъѣзжались, разсыпались, оставляя несчастнаго предводителя съ цѣлыми кипами постановленій, неподписанныхъ большинствомъ дворянъ, участвовавшихъ въ совѣщаніяхъ.

IV. Разсмотрѣвъ волость какъ избирательный округъ, мы переходимъ къ общественному и административному ея значенію. Общественная связь между обывателями въ чертѣ волости троякая: a) такъ какъ она обыкновенно совпадаетъ съ церковнымъ дѣленіемъ на погосты или приходы, то первымъ предметомъ вѣдомства представляется содержаніе церкви и церковнаго причта, выборъ церковнаго старосты, отводъ и устройство мѣстъ подъ кладбища; на этой религіозно-нравственной связи, на общности богослуженія и равенствѣ передъ Богомъ, всего бы лучше основать и гражданскую равноправность всѣхъ мѣстныхъ обывателей. b) Второй предметъ волостнаго управленія есть раскладка внутри волости разныхъ повинностей, оцѣнка имуществъ, управленіе дорожныхъ участковъ и проч. Въ этихъ дѣйствіяхъ волость подчиняется земскимъ учрежденіямъ, руководствуется правилами, ей преподанными, но должна однако имѣть и нѣкоторую степень самостоятельности, чтобы примѣнять общія мѣры къ данной мѣстности. c) Наконецъ волости, какъ низшей послѣдней группѣ земскаго представительства принадлежитъ и право защищать свои мѣстные интересы, ходатайствовать передъ собраніями или управами о своихъ нуждахъ и пользахъ.

Эти три предмета волостнаго вѣдомства мы полагали бы поручить выборнымъ людямъ, а именно церковную часть — церковному старостѣ, исполнительную — старшинѣ, представительную — гласнымъ. Всѣ эти должностныя лица вмѣстѣ могли

бы образовать волостное правление, коему и предоставляется всякое совѣщаніе, постановленіе, производство дѣлъ и расходовъ. Для избранія необходимо установить извѣстный ценсъ по имуществу и по воспитанію; во всякомъ случаѣ нужно по крайней мѣрѣ установить условіе грамотности, если не желать, чтобы общественное управленіе перешло въ руки отставленныхъ отъ службы канцеляристовъ и исключенныхъ изъ духовныхъ училищъ семинаристовъ.

V. Послѣдній и самый многосложный предметъ волостнаго управленія есть административно-исполнительная часть. Какъ выше сказано, съ развитіемъ земскаго и въ особенности судебно-мироваго института исполнительныя дѣла приняли совершенно новый видъ и крестьянскія учрежденія съ своими безграмотными начальниками не въ состояніи исполнять возлагаемыхъ на нихъ обязанностей. Строгое соблюденіе сроковъ, порядки вызова и привода свидѣтелей и подсудимыхъ, наложеніе ареста на имущество и всѣ прочіе обряды нововведеннаго судопроизводства требуютъ такой точности въ исполненіи, такаго вниманія къ личнымъ правамъ, какихъ было бы даже несправедливо и требовать отъ властей, замѣщаемыхъ исключительно по выбору низшаго класса жителей. Распущенность нравовъ нашего простаго народа прямо противорѣчитъ этимъ требованіямъ новѣйшаго законодательства и точно такъ, какъ мы далеки отъ мысли, что слѣдовало бы вовсе отстранить наше крестьянство отъ этой служебной дѣятельности, точно такъ мы позволяемъ себѣ усомниться, что полезно бы было оставлять его замкнутымъ въ собственной своей средѣ безъ руководства и участія прочихъ сословій, въ составѣ мужицкаго присутствія, приводящаго въ исполненіе непонятные для нихъ приговоры и приказы высшаго начальства.

Изъ этого слѣдуетъ, что волостное правленіе должно быть не сословное, крестьянское учрежденіе, а общее совѣщательное и исполнительное присутствіе по выбору всѣхъ обывателей, къ волости приписанныхъ, и что если не всѣ его члены, то по крайней мѣрѣ, главный начальникъ, волостной старшина долженъ имѣть нѣкоторую самостоятельность имущественную по ценсу или нравственную по воспитанію.

Такимъ образомъ главныя основанія волостнаго управленія были бы слѣдующія:

Волостной сходъ былъ бы только избирательное собраніе; онъ состоялъ бы изъ выборщиковъ отъ всѣхъ сословій, назначаемыхъ по одному ценсу, общему для сельскихъ обществъ и землевладѣльцевъ.

Управленіе поручено бы было выборнымъ людямъ, волостному старшинѣ, церковному старостѣ и гласнымъ отъ 2—4 по каждой волости; завѣдуя каждый особою частію — старшина исполнительною, староста церковною, гласные сношеніями съ управою и представительствомъ въ земскомъ собраніи, они въ совокупности составляли бы правленіе.

Волостное правленіе вѣдало бы всѣ дѣла, требующія совѣщанія, обсужденія, постановленія.

Но предлагая эти основанія, мы нисколько не думаемъ навязывать ихъ безусловно всѣмъ многоразличнымъ группамъ населенія; города, многолюдныя слободы и крупныя селенія находятся въ общественномъ отношеніи въ совершенно другихъ условіяхъ, чѣмъ малонаселенныя волости, раскинутыя на обширныхъ пространствахъ. Однообразное устройство волостнаго управленія по всей имперіи было бы мѣрою насильственною и нарушило бы во всякомъ случаѣ прямые интересы той или другой мѣстности. Поэтому въ такомъ дѣлѣ намъ кажется важнымъ имѣть въ виду только общія начала и допустить въ примѣненіи ихъ нѣкоторое разнообразіе.

Такъ напримѣръ, очевидно, что для большей части нашихъ сѣверныхъ и степныхъ губерній нынѣшній составъ и кругъ дѣйствій волостнаго управленія слишкомъ сложенъ: волостной сходъ, волостное правленіе, волостной судъ. Если причислить къ этому церковнаго старосту, сборщика податей и хотя одного гласнаго, то это составитъ не менѣе 7 — 15 должностныхъ лицъ, кромѣ домохозяевъ, назначаемыхъ на сходъ по одному отъ десяти дворовъ. Сомнительно, чтобы наличность людей, способныхъ къ занятію должностей, соотвѣтствовала этимъ требованіямъ.

Еще болѣе сомнительно, чтобы волость могла исполнить всѣ многоразличныя обязанности, на нее возложенныя по ст. 78, 83, 84, 96, 101 положенія о крестьянахъ [2]); очевидно, что этотъ широкій кругъ дѣйствій былъ приписанъ крестьянскимъ учрежденіямъ по неимѣнію въ то время, какъ составлялось положеніе, никакихъ другихъ общественныхъ органовъ, и что со введеніемъ земскаго и мироваго управленія большая часть этихъ предметовъ должна перейти къ управамъ, судьямъ и земскимъ собраніямъ. Но и въ этомъ отношеніи нельзя установить общаго нормальнаго правила: чѣмъ самостоятельнѣе и шире кругъ вѣдомства общественныхъ властей, тѣмъ болѣе облегчаются дѣйствія земскихъ и правительственныхъ инстанцій и тѣмъ ближе осуществляется цѣль мѣстнаго самоуправленія, которая въ томъ и состоитъ, чтобы обсужденіе и рѣшеніе всякаго дѣла происходило какъ можно ближе къ мѣстамъ испол-

нения. Поэтому въ тѣхъ обществахъ (городахъ или сельскихъ многолюдныхъ волостяхъ), гдѣ по числу народонаселенія, по размѣщенію жителей въ небольшомъ раіонѣ и по среднему уровню образованія обывателей выборъ людей, способныхъ къ исправленію должностей, не затруднителенъ, тамъ и общественному управленію можно дать большее развитіе. Такъ, въ Соединенныхъ штатахъ сѣверо-западной полосы общественный округъ, соотвѣтствующій нашей волости, township, составляетъ главный органъ мѣстнаго самоуправленія, и сходка, meeting, призывается къ обсужденію всѣхъ дѣлъ въ составѣ всѣхъ наличныхъ домохозяевъ. Но и въ демократической Америкѣ не признано возможнымъ примѣнить эти порядки общественнаго самоуправленія и поголовныхъ сходокъ къ мѣстностямъ малонаселеннымъ, гдѣ совѣщаніе жителей, разсѣянныхъ на большомъ пространствѣ, отрываетъ ихъ отъ обыденныхъ занятій, гдѣ притомъ пропорція образованныхъ людей слаба, и поэтому въ восточныхъ штатахъ общественныя власти (selectmen) служатъ только исполнительными инстанціями, агентами и общественныя собранія только избирательными съѣздами, между тѣмъ какъ совѣщанія и постановленія всѣ происходятъ въ графствѣ, посредствомъ выборныхъ людей, гласныхъ. Большая часть Россіи находится въ соціальномъ территоріальномъ отношеніи гораздо ближе къ восточнымъ, чѣмъ къ западнымъ штатамъ, и тѣ же самыя практическія неудобства указываютъ и намъ на необходимость перенести центръ тяжести **мѣстнаго управленія съ волости на уѣздъ, съ общества на земство.**

Это перенесеніе или другими словами упрощеніе волостнаго управленія можетъ касаться слѣдующихъ статей:

Во первыхъ, дѣлъ судебныхъ. По нынѣ дѣйствующимъ узаконеніямъ власть волостнаго суда поставлена въ нѣкоторомъ отношеніи даже выше мироваго. Онъ разбираетъ окончательно споры и тяжбы цѣною до 100 р. и приговариваетъ по проступкамъ къ аресту до 7 дней Рѣшенія мировыхъ судей признаются окончательными по гражданскимъ дѣламъ только до 30 р., по уголовнымъ до 3 дней ареста. Это составляетъ явную несообразность, и если для облегченія мировыхъ судей признается еще нужнымъ сохранить подсудность маловажныхъ исковъ и проступковъ другой низшей инстанціи, то во всякомъ случаѣ слѣдовало бы ограничить ее дѣлами, обозначенными въ ст. 124 Уст. Уг. Суд. и въ ст. 162 Гражд. Суд., предоставляя волости рѣшеніе въ первой степени только тѣхъ дѣлъ, которыя подлежатъ окончательному разбирательству мировыхъ судей, съ правомъ аппеляціи симъ послѣднимъ на всѣ приговоры волостнаго суда [3]).

При этомъ представляется весьма существенный вопросъ: нужно ли для столь маловажныхъ тяжбъ и проступокъ установлять еще особое волостное судилище и не проще ли было бы предоставить одноличной власти волостнаго старшины рѣшеніе дѣлъ до 30 руб. и до 7 дневнаго ареста. Такъ какъ по нашему предположенію всякій таковой приговоръ подлежитъ обжалованію, то опасеніе самоуправства со стороны старшины этимъ самымъ устраняется; но съ другой стороны этотъ порядокъ судопроизводства значительно усилилъ бы власть волостнаго старшины и сократилъ бы составъ волостнаго управленія.

Второй разрядъ дѣлъ, принадлежащихъ, по нашему мнѣнію, изъятію изъ вѣдомства волости, «есть назначеніе и раскладка мірскихъ сборовъ и повинностей, до волости относящихся» (ст. 78. п. 5. пол. о кр.) [4]). Здѣсь законодательство впало въ грубую ошибку, приписавъ волости, территоріальному округу значеніе общественнаго союза. Слово міръ означаетъ въ простонародномъ нарѣчіи совокупность людей, связанныхъ общимъ владѣніемъ; оно удержалось и подъ крѣпостнымъ правомъ для означенія этой внутренней связи, этого права крестьянъ-общинниковъ располагать своими мірскими землями и разлагать между собой внутри общества тѣ сборы и повинности, которые на нихъ возлагались помимо помѣщика правительствомъ или земствомъ. Въ этомъ значеніи міръ можетъ и долженъ сохранить свою самостоятельность и при новомъ порядкѣ вещей; селеніе, крестьянское общество, пользующееся однимъ общимъ надѣломъ, имѣетъ право въ своей средѣ не только раскладывать казенныя подати и земскія повинности, но и назначать обязательные мірскіе сборы для общихъ нуждъ своего общества; постороннее вѣдомство, начальство не могло бы, еслибъ и хотѣло, входить въ подробности этихъ мелочныхъ хозяйственныхъ распоряженій, потому что уравненіе повинностей между лицами, пользующимися общею собственностію, можетъ быть произведено только ими самими.

Но совершенно ошибочно и крайне опасно переносить ту же власть обложенія на территоріальные округа, какова волость, гдѣ совокупляются отдѣльныя селенія и люди разныхъ состояній, не имѣющіе между собой ничего общаго, кромѣ сожительства на однихъ мѣстахъ. Права ихъ и обязанности, сборы и повинности должны быть опредѣлены закономъ; раскладка между лицами и имуществами должна быть установлена высшею властію, правительственною или земскою, и обозначена точно. Еслибы допущена была и эта третья инстанція податнаго обложенія, то это бы составило три категоріи налоговъ: казенныхъ, налагаемыхъ пра-

вительствомъ—земскихъ, установляемыхъ земскими собраніями—и мірскихъ, назначаемыхъ волостями.

Изъ этого мы заключаемъ, 1) что волостные сходы и правленія не должны имѣть права назначать новые сборы и повинности безъ утвержденія земскихъ собраній и 2) что раскладка казенныхъ и земскихъ сборовъ должна производиться волостными правленіями по установленнымъ нормамъ.

Изъ прочихъ дѣлъ, примѣненныхъ по ст. 78 полож. о кр. къ вѣдѣнію волостнаго схода, мы бы полагали отнести къ непосредственному распоряженію волостнаго правленія: п. 2, постановленія о предметахъ, относящихся до хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ цѣлой волости, п. 3, мѣры общественнаго призрѣнія, учрежденіе училищъ, распоряженія запасными магазинами, п. 7, повѣрку рекрутскихъ списковъ и раскладку рекрутской повинности, п. 4, принесеніе жалобъ и просьбъ по дѣламъ волости земскому собранію (слова «куда слѣдуетъ» надо замѣнить положительнымъ указаніемъ, что жалобы слѣдуетъ подавать первому очередному собранію).

Затѣмъ въ вѣдѣніи волостнаго схода оставались бы слѣдующіе предметы: п. 1, выборы должностныхъ лицъ, п. 6, повѣрка ихъ дѣйствій и учетъ.

Пунктъ 5, «назначеніе и раскладка мірскихъ сборовъ», слѣдовало бы редактировать такъ:

Назначеніе новыхъ сборовъ, не установленныхъ правительствомъ или земствомъ, допускается только по приговору волостнаго схода, состоявшагося по большинству $\frac{2}{3}$ всѣхъ лицъ, имѣющихъ право голоса и съ утвержденіемъ земскаго собранія. Раскладка сборовъ и повинностей, установленныхъ законнымъ порядкомъ, производится волостнымъ правленіемъ по правиламъ и нормамъ, преподаннымъ правительствомъ или земскими управами, причемъ обывателямъ предоставляется право приносить жалобы на неуравнительность раскладки въ мировые съѣзды [8]).

Намъ остается разсмотрѣть волость въ отношеніи ея объема и состава по ст. 42—44 общ. пол. о кр. Главныя условія для образованія волости полагаются слѣдующія: а) Чтобы она по возможности совпадала съ церковнымъ приходомъ; при малочисленности прихода дозволяется соединять нѣсколько приходовъ въ одну волость, но на оборотъ, раздроблять приходы запрещается. b) Чтобы число жителей было не болѣе 2,000 душъ муж. п. и разстояніе селеній отъ средоточія волости не далѣе 12 вер. c) Чтобы сельскія общества при соединеніи въ волости не

раздроблялись и значительныя села, состоящія изъ нѣсколькихъ приходовъ или обществъ, составляли бы во всякомъ случаѣ одну волость.

Отъ пункта b во многихъ губерніяхъ были сдѣланы отступленія и такъ какъ, по примѣчанію къ ст. 44, начальнику губерніи разрѣшается составлять и болѣе крупныя волости, то этимъ правомъ они воспользовались довольно широко въ особенности при послѣдовавшемъ въ 1867 г. перечисленіи государственныхъ и удѣльныхъ крестьянъ, такъ что многія волости дошли до 3,000 рев. душъ или 6,000 душъ обоего пола.

Въ сравненіи съ общественными союзами, принятыми въ другихъ государствахъ, наши волости составляютъ очень крупныя единицы, въ Пруссіи изъ числа 26,879 Landgemeinden только 549 имѣютъ болѣе 1,000 жителей об. п. и 7,417 менѣе 100 жителей (50 ревизскихъ душъ). Во Франціи изъ 36,819 communes было только 8,160 съ населеніемъ въ 1,000 душъ об. п. Въ Англіи среднее населеніе прихода, parish около 1,300 жителей об. пола, въ Америкѣ township около 2,000.

Но какъ мы уже выше объяснили, во всѣхъ иностранныхъ государствахъ нынѣ признается, что мелкія общества не способны къ исправленію многосложныхъ службъ и повинностей современнаго самоуправленія и на этомъ основаніи въ Англіи прежнее дѣленіе на приходы замѣнено округами unions, населеніе коихъ въ средней сложности около 27,000 жителей. Въ Пруссіи средоточіе мѣстнаго управленія уже издавна перенесено въ Kreise—округа, соотвѣтствующіе нашимъ станамъ и мировымъ участкамъ; ихъ считается 335 съ среднимъ населеніемъ 54,000 жителей об. п. Но кромѣ того обнаруживается стремленіе слить мелкія сельскія общества въ крупныя подъ именемъ Sammtgemeinden, и эта мысль была уже нѣсколько разъ заявлена членами прусскаго парламента. Наконецъ и во Франціи всѣ приверженцы децентрализаціи сходятся въ томъ, что communes должны быть слиты для самостоятельнаго дѣйствія въ болѣе многолюдныя общества и таковыми предлагаются кантоны (cantons), которые нынѣ составляютъ судебные округа для мировыхъ судей и имѣютъ средняго населенія около 12,000 душъ обоего пола.

Изъ всего этого мы можемъ заключить, что наши волости съ 2,000 ревизскихъ душъ (4,000 жителей обоего пола) и съ наибольшимъ разстояніемъ 12 верстъ довольно близко подходятъ къ среднему уровню, который требуется для низшихъ инстанцій внутренняго управленія. Но при этомъ весьма полезно бы было по примѣру Англіи и Пруссіи допустить сліяніе нѣсколькихъ волостей въ участки или округа для нѣкото-

рыхъ спеціальныхъ предметовъ общественнаго устройства; такъ напримѣръ, учрежденіе больницъ, тюремъ для арестантовъ, содержаніе врачей и фельдшеровъ слишкомъ тягостны для отдѣльныхъ волостей и съ другой стороны неудобны для цѣлаго уѣзда по дальности разстояній; въ этомъ отношеніи не представляется никакаго другаго способа уравнять тягости и сдѣлать эти общеполезныя предпріятія общедоступными, какъ предоставить взаимному соглашенію волостей выборъ центральныхъ пунктовъ.

Относительно состава волостей мы предполагаемъ, что имущественный ценсъ, принятый для землевладѣльцевъ по ст. 25 пол. о зем. учр., можетъ быть принятъ и для крестьянскихъ обществъ и что размѣръ земли, дающій право голоса при избраніи гласныхъ долженъ давать и право участія въ выборахъ волостныхъ.

Такимъ образомъ волостной избирательный сходъ состоялъ бы изъ выборщиковъ отъ всѣхъ сословій,—волостное правленіе изъ старшины, церковнаго старосты и гласныхъ. Распорядительная власть была бы одноличная въ вѣдѣніи одного старшины — совѣщательная была бы поручена волостному присутствію или съѣзду, засѣдающему по одному разу въ недѣлю для обсужденія важнѣйшихъ дѣлъ. Церковный староста могъ бы завѣдывать попечительствомъ надъ народными школами, тюрьмами, больницами.

Высшими условіями всей этой организаціи мы полагаемъ слѣдующія два правила:

Во первыхъ, чтобы право избиратeльное было равное для обоихъ видовъ недвижимой собственности, общинной и частной, чтобы ценсъ какой бы ни былъ, если онъ установленъ для землевладѣльцевъ, былъ бы принятъ и для сельскихъ обществъ.

Во вторыхъ, чтобы право быть избраннымъ было обусловлено ценсомъ воспитанія и въ случаѣ недостатка лицъ, соотвѣтствующихъ этимъ требованіямъ, чтобы назначеніе въ должности волостныхъ начальниковъ было предоставлено земскимъ собраніямъ.

Въ обоихъ этихъ отношеніяхъ, какъ избирательный съѣздъ и какъ общественно-административная инстанція, волость должна совмѣщать въ себѣ всѣхъ обывателей данной мѣстности безъ различія состояній.

Порядокъ управленія, принятый для крестьянскаго сословія по положенію 19 февраля 1861 г., называется обыкновеннымъ крестьянскимъ самоуправленіемъ и въ этомъ значеніи подвергается многостороннимъ и нѣсколько пристрастнымъ нареканіямъ.

Мы бы желали однако, чтобы замѣчанія, изложенныя въ этой главѣ, не были смѣшаны съ заявленіями, имѣющими въ виду стѣснить крестьянъ въ самостоятельномъ завѣдываніи своими общественными дѣлами, съ голосами, раздающимися изъ среды реакціонерной партіи и приписывающими именно самоуправленію разстройство крестьянскаго быта, будто бы повсемѣстно проявившееся вслѣдствіе ихъ освобожденія. Мы желали бы не стѣснить кругъ дѣйствій крестьянскихъ учрежденій, а напротивъ расширить его, распространивъ вѣдомство волостнаго управленія на лица всѣхъ состояній.

Мы не предлагаемъ отмѣнить избирательное право крестьянъ, а напротивъ, уравнять ихъ право по выборамъ и сходкамъ съ правами прочихъ сословій по избранію должностныхъ лицъ и избирательнымъ съѣздамъ, установить общій ценсъ для сельскихъ обществъ и частныхъ владѣльцевъ и упростить волостное управленіе настолько, чтобы оно могло дѣйствовать безъ канцелярскаго письмоводства и излишнихъ формальностей.

Мы сходимся впрочемъ съ порицателями крестьянскаго самоуправленія въ томъ отношеніи, что признаемъ дальнѣйшее дѣйствіе этихъ учрежденій крайне неудобнымъ въ томъ составѣ, въ коемъ нынѣ они организованы и при безграмотности нашего крестьянскаго сословія. Но изъ этого мы не заключаемъ, чтобы надо было отмѣнить эту организацію и отстранить низшіе классы народа отъ участія въ мѣстномъ управленіи до тѣхъ отдаленныхъ временъ, когда они сами собой почувствуютъ потребность образованія и на собственный свой счетъ выучатся грамотѣ.

Мы напротивъ полагаемъ, что сдѣлавъ крестьянъ вольными, правительство въ то же время приняло на себя обязанность сдѣлать ихъ способными къ распоряженію своею волею, то есть дать имъ всѣ нужныя средства для нравственнаго и умственнаго образованія. Это одно. Другая же не менѣе необходимая, но временная и условная мѣра, есть тѣснѣйшее сліяніе образованныхъ классовъ народа съ необразованными. Это сліяніе послѣдуетъ само собой, когда степень образованности уравняется между различными классами, и потому мы признаемъ эти мѣры временными и условными.

Но пока сословія различаются такъ рѣзко, что высшія и среднія представляютъ въ себѣ всю массу народной интеллигенціи, до тѣхъ поръ крайне опасно для низшихъ, неграмотныхъ классовъ оставаться въ замкнутой отдѣльной и грубой своей средѣ.

Сліяніе сословій, провозглашенное въ земскомъ положеніи, въ мировыхъ учрежденіяхъ останется мертвой буквой, пока общественное управленіе, волость будетъ считаться особымъ крестьянскимъ учрежденіемъ.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Значеніе волости въ Россіи составляетъ предметъ оживленныхъ преній нашихъ ученыхъ. Изъ разнорѣчивыхъ ихъ указаній и изслѣдованій выдѣляются, по нашему мнѣнію, слѣдующія главныя черты: понятіе о волости вытекаетъ изъ общиннаго землевладѣнія точно такъ, какъ отчина или вотчина изъ частной поземельной собственности. Эти два наименованія съ самыхъ древнихъ временъ нашей исторіи являются выраженіями двухъ противуположныхъ видовъ владѣнія и системъ управленія. Волость означаетъ группу нѣсколькихъ сельскихъ общинъ, территоріальный округъ, вмѣщающій въ себѣ извѣстное число селеній и деревень, населенныхъ черными людьми, то есть податными обывателями, черносошными крестьянами. Сами волости называются черными волостями, въ отличіе отъ обѣленныхъ помѣстій, потому собственно, что исправляютъ подати и повинности. Въ числѣ селеній, приписанныхъ къ волостямъ, были и такія, которыя поселены были на частныхъ земляхъ, и другія, которыя владѣли казенными землями; общая ихъ связь была та, что они исправляли повинности въ пользу владѣльца и казны съ дыма, съ сохи, съ кости, съ тягла, то есть съ земельныхъ угодій и поэтому пользовались и правомъ разверстки этихъ повинностей. Разверстка, повидимому, производилась по цѣлымъ волостямъ, а не отдѣльно по сельскимъ общинамъ; отсюда выраженія волостные разметы, мірскіе разрубы, тянуть къ волости, означающія важное значеніе волости въ нашемъ общественномъ быту: волость, какъ намъ кажется, пользовалась нѣкоторою самостоятельностію въ отношеніи раскладки повинностей, принимала въ соображеніе не только пространство угодій, но и доходность ихъ, оцѣнивала животы и промыслы, имѣла общій свой домашній судъ и общаго выборнаго своего начальника-волостеля. Значеніе ея было чисто земское, общественное и притомъ основанное на томъ коренномъ началѣ, что къ волости приписывались только сельскія общины, то есть люди, водворенные на чужихъ земляхъ, частныхъ или казенныхъ, если притомъ эти земли не были изъяты изъ податныхъ окладовъ и считались тяглыми, черными.

Волости, какъ округу общинныхъ владѣній, противуполагались частныя земли, дворцовыя, монастырскія, бѣлыя, вотчинныя; онѣ входили въ составъ волостей, если населялись черными людьми и не были особыми грамотами изъяты изъ податныхъ окладовъ; но сами по себѣ земли частнаго владѣнія, государевы и служилыхъ сословій не принадлежали къ волостямъ, и пока лежали пустыми, пока не перешли въ пользованіе и временное владѣніе черносошныхъ поселянъ, признавались свободными отъ всѣхъ мірскихъ разметовъ и разрубовъ, нетяглыми, бѣлыми мѣстами. На оборотъ, если служилый человѣкъ, бѣломѣстецъ принималъ въ свое владѣніе черную землю, то личное его достоинство, его служилое или благородное званіе не переносилось на землю и онъ вступалъ во всѣ обязанности тяглаго обывателя, подчиненнаго волости и волостнымъ судамъ и расправамъ. Отъ этого подвластія его спасала только жалованная грамота, обѣленіе, и хотя этими милостями среднія сословія и пользовались очень часто, но тѣмъ не менѣе общее правило было то, что **всѣ общинныя населенныя земли считались черными тяглыми и тянули къ волостямъ, а напротивъ, прочія земли, не поступившія въ общинное владѣніе, признавались отдѣльными помѣстьями, не приписанными къ волостямъ.**

Если съ одной стороны волость очень мѣтко отличается отъ вотчины въ аграрномъ и общественномъ отношеніи, то она точно также различается отъ другихъ территоріальныхъ округовъ въ административномъ отношеніи. До начала XV столѣтія волостное дѣленіе было, впрочемъ сколько можно судить по смутнымъ нашимъ лѣтописямъ, единственное подраздѣленіе русскихъ земель и княжествъ; погосты въ Новгородѣ, губы въ Псковѣ соотвѣтствовали волостямъ въ Московскомъ государствѣ. Но впослѣдствіи, когда приказный элементъ въ лицѣ воеводъ проникъ во внутреннее управленіе Русской земли, понятію о волости какъ общественномъ, земскомъ союзѣ начало противуполагаться понятіе объ административныхъ округахъ, станахъ, городахъ, уѣздахъ. Само собой разумѣется, что на безтолковомъ языкѣ нашихъ полуграмотныхъ лѣтописцевъ и приказныхъ писцевъ всѣ эти термины сбиваются: станы являются то подраздѣленіями уѣздовъ, то дробями волостей, города то отдѣльными обществами посадскихъ людей, то судебными и правительственными центрами, къ коимъ тянутъ уѣздные люди; — посреди этой сбивчивости и неурядицы, которая существовала не только на столбцахъ лѣтописей и грамотъ, но и на самомъ дѣлѣ въ смутномъ управленіи тѣхъ временъ, **понятіе о волости положительно выдѣляется какъ представленіе общиннаго начала и земской связи**, противуполагаемой приказному, административному порядку, государственному строю,

и такъ какъ община состояла исключительно изъ черныхъ людей, крестьянъ, то и волостное, земское управленіе приняло у насъ характеръ исключительно крестьянской расправы, изъ коей выдѣлялись всѣ прочія сословія, посадскіе и служилые люди, бѣломѣстцы, монастыри, дворцовыя имѣнія, вотчины и помѣстья.

Этотъ исключительный характеръ волости сохранился и понынѣ, пройдя длинный рядъ всевозможныхъ ломокъ и преобразованій. Частное землевладѣніе и по сіе время не получило права гражданственности въ русскомъ сельскомъ обществѣ. Въ другихъ государствахъ, какъ напримѣръ въ Пруссіи, помѣстное владѣніе подавило общинное крестьянское, присвоило себѣ судъ, расправу; въ Россіи оно ограничилось тѣмъ, что изъяло себя отъ податнаго оклада, осталось такимъ образомъ въ сторонѣ отъ внутренней народной жизни, главный интересъ коей заключается въ разверсткѣ повинностей, и возложивъ на крестьянскую волость крѣпостное и государственное тягло, вмѣстѣ съ тѣмъ и дало ему земское право разверстывать тягости, облагать угодья, чинить расправу. Поэтому мы смѣемъ думать, что сліяніе сословій, о коемъ сказано и напечатано было столько красныхъ рѣчей, должно произойти не иначе, какъ въ волости; пока въ ней не участвуютъ среднія и высшія сословія, до тѣхъ поръ они и останутся силою вещей, не смотря ни на какія предписанія и заявленія, чуждыми внутренней земской и общественной жизни Русской земли. (Исторія мѣстнаго управленія Градовскаго, стр. 260 — 267. Опытъ исторіи русскаго права, стр. 12 и посл.).

---

[2]) Выписываемъ изъ положенія о крестьянахъ приведенныя въ текстѣ статьи:

Ст. 78. Вѣдѣнію волостнаго схода подлежитъ:

1) выборы волостныхъ и должностныхъ лицъ и судей волостнаго суда;

2) постановленіе о всѣхъ вообще предметахъ, относящихся до хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ цѣлой волости;

3) мѣры общественнаго призрѣнія; учрежденіе волостныхъ училищъ; распоряженія по волостнымъ запаснымъ магазинамъ, гдѣ они есть;

4) принесеніе куда слѣдуетъ жалобъ и просьбъ по дѣламъ волости, чрезъ особыхъ выборныхъ;

5) назначеніе и раскладка мірскихъ сборовъ и повинностей, относящихся до цѣлой волости;

6) повѣрка дѣйствій и учетъ должностныхъ лицъ, волостью избираемыхъ;

7) повѣрка рекрутскихъ списковъ и раскладка рекрутскихъ повинностей по правиламъ, изложеннымъ въ ст. 192 — 207 и

8) дача довѣренностей на хожденіе по дѣламъ волости.

Ст. 83. По дѣламъ полицейскимъ, волостной старшина въ предѣлахъ вѣдомства волостнаго управленія обязанъ:

1) объявлять, по предписаніямъ земской полиціи, законы и распоряженія правительства и наблюдать за нераспространеніемъ между крестьянами подложныхъ указовъ и вредныхъ для общественнаго спокойствія слуховъ;

2) охранять благочиніе въ общественныхъ мѣстахъ и безопасность лицъ и имуществъ отъ преступныхъ дѣйствій, а также принимать первоначальныя мѣры для возстановленія нарушенной тишины, порядка и безопасности, впредь до распоряженія земской полиціи;

3) задерживать бродягъ, бѣглыхъ и военныхъ дезертеровъ, и представлять ихъ полицейскому начальству;

4) доносить земской полиціи о самовольно отлучившихся изъ волости и о преступленіяхъ и безпорядкахъ, случившихся въ волости;

5) наблюдать за точнымъ исполненіемъ установленныхъ настоящимъ положеніемъ правилъ о припискѣ, увольненіи и перечисленіи крестьянъ изъ одного общества въ другое, и доносить о семъ земской полиціи, для увѣдомленія уѣзднаго казначейства и казенной палаты;

6) распоряжаться въ чрезвычайныхъ случаяхъ, какъ напр., при пожарахъ, наводненіяхъ, повальныхъ болѣзняхъ, падежѣ скота и другихъ общественныхъ бѣдствіяхъ, и немедленно доносить полицейскому начальству о чрезвычайныхъ происшествіяхъ въ волости;

7) предупреждать и пресѣкать преступленія и проступки; принимать полицейскія мѣры для открытія и задержанія виновныхъ и представлять ихъ на дальнѣйшее распоряженіе подлежащаго начальства, и

8) наблюдать за исполненіемъ приговоровъ мировыхъ учрежденій и волостнаго суда.

Ст. 84. Волостной старшина, по дѣламъ общественнымъ, обязанъ въ предѣлахъ вѣдомства волостнаго управленія:

1) созывать и распускать волостной сходъ и охранять должный на ономъ порядокъ;

2) предлагать на разсмотрѣніе схода всѣ дѣла, касающіяся нуждъ и пользъ волостнаго общества;

3) приводить въ исполненіе приговоры волостнаго схода, постановленные на основаніи законовъ и правилъ, настоящимъ положеніемъ установленныхъ;

4) наблюдать за исправнымъ содержаніемъ въ волости дорогъ, мостовъ, гатей, перевозовъ и проч.;

5) наблюдать, какъ за сельскими старостами, такъ и за другими

должностными лицами, чтобы каждый изъ нихъ исполнялъ въ точности свои обязанности;

6) наблюдать за исправнымъ отправленіемъ обществами всякаго рода казенныхъ и земскихъ повинностей, какъ денежныхъ, такъ и натуральныхъ, а равно и рекрутской; ,

7) завѣдывать волостными мірскими суммами и волостными мірскими имуществами, отвѣтствуя за цѣлость оныхъ и правильное ихъ употребленіе;

8) крестьянамъ и дворовымъ людямъ, приписаннымъ къ волости, выдавать по истребованіи надлежащихъ удостовѣреній и съ соблюденіемъ установленнаго порядка, свидѣтельства, какъ для полученія тѣми крестьянами и дворовыми паспортовъ и билетовъ на отлучки, такъ и для перехода ихъ въ другія общества и сословія;

9) надзирать за порядкомъ въ училищахъ, больницахъ, богадѣльняхъ и всякаго рода общественныхъ заведеніяхъ, если они учреждены волостнымъ обществомъ на свой собственный счетъ;

10) вести списки дворовымъ людямъ, приписаннымъ къ волости, и получать съ нихъ установленный сборъ, для внесенія куда слѣдуетъ.

Ст. 96. Волостной судъ рѣшаетъ окончательно: всѣ споры и тяжбы собственно между крестьянами, цѣною до ста рублей включительно, какъ о недвижимомъ и движимомъ имуществахъ въ предѣлахъ крестьянскаго надѣла, такъ и по займамъ, покупкамъ, продажамъ и всякаго рода сдѣлкамъ и обязательствамъ, а равно и дѣла по вознагражденію за убытки и ущербъ, крестьянскому имуществу причиненные.

Ст. 101. Волостной судъ разбираетъ и приговариваетъ къ наказанію крестьянъ, принадлежащихъ къ волости, за маловажные проступки, когда оные совершены въ предѣлахъ самой волости противъ лицъ, принадлежащихъ къ тому же состоянію, и безъ участія лицъ другихъ состояній; а также когда означенные проступки не находятся въ связи съ уголовными преступленіями, кои подлежатъ разсмотрѣнію общихъ судебныхъ мѣстъ. Если въ совершеніи проступка участвуютъ крестьяне, принадлежащіе къ другой волости, то виновныхъ приговариваетъ къ наказанію судъ той волости, въ предѣлахъ коей проступокъ совершенъ.

---

[3]) Ст. 124. Приговоръ мироваго судьи считается окончательнымъ, когда имъ опредѣляются: внушеніе, замѣчаніе или выговоръ, денежное взысканіе не свыше 15 руб. съ одного лица, или арестъ не свыше 3 дней и когда вознагражденіе за вредъ или убытки не превышаетъ 30 руб.

Ст. 162. На рѣшенія мировыхъ судей по искамъ, цѣна коихъ превышаетъ 30 руб., или которые не подлежатъ оцѣнкѣ, могутъ быть приносимы аппеляціонныя жалобы въ мировой съѣздъ. Срокъ на принесеніе аппеляціонныхъ жалобъ назначается мѣсячный со дня объявленія рѣшенія.

---

[4]) Ст. 78. п. 5. Назначеніе и раскладка мірскихъ сборовъ и повинностей, относящихся до цѣлой волости.

---

[5]) Ст. 42. Волости образуются изъ состоящихъ въ одномъ уѣздѣ и, по возможности, смежныхъ сельскихъ обществъ. При соединеніи въ волости сельскія общества не раздробляются.

Ст. 44. При образованіи волостей принимается въ соображеніе нынѣшнее раздѣленіе на приходы, то есть изъ каждаго прихода образуется волость, если только приходъ соотвѣтствуетъ условіямъ, въ предъидущей статьѣ постановленнымъ. При малочисленности прихода, соединяются въ одну волость два или нѣсколько приходовъ; но при семъ приходы не раздробляются.

XVI.

Объ устройствѣ крестьянскаго быта въ разныхъ государствахъ. Два момента крестьянской реформы: личная эманципація и поземельное устройство. — Различіе между крѣпостнымъ правомъ и патримоніальнымъ. Пруссія: Понятіе о землевладѣніи совершенно совпадаетъ съ понятіями о судѣ и расправѣ. — Freie Bauern und Leibeigene. Соціальное положеніе Германіи въ XVIII столѣтіи. – Реформы XIX столѣтія. — Выкупъ крестьянскихъ повинностей (Ablösung). Отмѣна сервитутовъ (Dienstbarkeiten). Разверстаніе общихъ угодій (Gemeinheitstheilung). Франція: Вольные люди и крѣпостные, hommes libres, vilains, serfs. — Отчаянное положеніе французскихъ крестьянъ въ XVIII столѣтіи. Реформы національнаго собранія въ 1789 г. — Эмиграція землевладѣльцевъ. Настоящее положеніе крестьянскаго управленія. Les communaux, общинныя угодья. Различные виды пользованія: Allotissements, оброчное содержаніе; parcours et pâturages, прогонъ и выгонъ; affouage, пользованіе лѣсомъ. Англія: Нормандскіе дружинники подѣлили между собой всю территорію Англіи. — Безземелье всѣхъ прочихъ жителей. Вольные и обязанные крестьяне; низшіе классы уже въ XIII столѣтіи получаютъ полныя гражданскія права. Прежніе крѣпостные (villains servi) принимаются подъ особое попеченіе правительства. Уставъ о хлѣбопашцахъ (statut of labourers 1850). — Статутъ 1672 г. отмѣняетъ одновременно и крѣпостную зависимость и патримоніальныя права. — Въ XVIII столѣтіи положеніе низшихъ классовъ улучшается. Введеніе фермерскаго хозяйства (leaseholders, farmers)· Преобладаніе землевладѣльческаго элемента въ концѣ XVIII и въ началѣ XIX столѣтія. Реформы новѣйшихъ временъ. Статуты 1836 и 1845 г. о выкупѣ десятинныхъ сборовъ въ пользу церквей и частныхъ повинностей въ пользу землевладѣльцевъ. Уставъ о разверстаніи общинныхъ земель (Enclosures act. 1851 г.). Медленный ходъ полюбовнаго размежеванія въ Англіи.—Общія заключенія и сравненіе крестьянскихъ реформъ въ Англіи, Пруссіи и Франціи съ ходомъ тѣхъ же реформъ въ Россіи [1]).

Въ этой главѣ мы хотимъ изложить исторію перехода отъ крѣпостной зависимости къ равноправному общественному самоуправленію.

Этотъ переходъ мы подраздѣляемъ на два главныя дѣйствія: личное освобожденіе и поземельное устройство.

Въ большей части европейскихъ государствъ землевладѣльческія сословія, по внушенію личныхъ своихъ интересовъ и одностороннихъ экономическихъ ученій, старались всѣми силами остановить эманципацію крестьянъ на первомъ моментѣ по личномъ освобожденіи, утверждая, что въ свободѣ индивидуальной воли и частнаго труда заключается вся сила

человѣческаго прогресса и что государство ни къ чему болѣе не обязано, какъ къ обезпеченію своимъ подданнымъ правъ свободнаго передвиженія и вольнаго труда.

Эти старанія увѣнчались полнымъ успѣхомъ въ Англіи, гдѣ крестьянство, лишенное всякихъ поземельныхъ правъ, превратилось въ сословіе чернорабочихъ и вовсе исчезло изъ политическаго состава общества.

Въ Германіи борьба сельскихъ обывателей съ сельскими землевладѣльцами продолжается еще понынѣ, склоняясь попеременно на ту и другую сторону и оставляя еще открытыми важнѣйшіе вопросы крестьянскаго самоуправленія.

Во Франціи эти вопросы были разрѣшены насильственно и внезапно революціей и конфискаціей помѣщичьихъ земель, но при этомъ выгадали только отдѣльныя частныя лица и вовсе упущены изъ виду пользы и нужды низшихъ народныхъ классовъ и сельскихъ обществъ въ цѣломъ ихъ составѣ.

Наконецъ въ Россіи Положеніе 19 февраля, порѣшивъ окончательно первую половину крестьянской реформы, то есть личное освобожденіе, въ то же время начертило и программу второй части выкупа, разверстанія и обмѣна угодій; но разсрочило эти послѣднія реформы на длинный періодъ, выкупную операцію на 49 лѣтъ, такъ что намъ предстоитъ еще цѣлое полстолѣтіе послѣдовательныхъ преобразованій, чтобы достичь предуказанной цѣли, перехода крѣпостныхъ людей въ разрядъ крестьянъ собственниковъ.

Крестьянская реформа, въ строгомъ и полномъ смыслѣ этихъ словъ, еще нигдѣ въ Европѣ не приведена къ окончанію. Между сторонами, землевладѣльцами и земледѣльцами, заключены перемирія, но на условіяхъ, столь невыгодныхъ для крестьянъ, что при каждомъ удобномъ случаѣ эти послѣдніе протестуютъ и высылая въ города своихъ обезземеленныхъ сочленовъ, представителей того разряда сельскихъ обывателей, которые лишены собственности, подымаютъ съизнова подъ именами соціализма, комунизма и пролетаріята роковой вопросъ объ общинѣ и крестьянскомъ надѣлѣ.

Въ продолженіи всей первой половины текущаго столѣтія это движеніе не было понято, и представители европейской цивилизаціи, съ презрѣніемъ отзываясь о нашемъ крѣпостномъ порабощеніи, съ восторгомъ восхваляя равноправность всѣхъ сословій въ своихъ отечествахъ, принимали соціально-демагогическія смуты за пустое броженіе народнаго ила, la lie du peuple.

Но послѣ 48-го года эти воззрѣнія нѣсколько измѣнились; какое-то смутное тяжкое раздумье взяло многихъ общественныхъ дѣятелей; и когда уже крестьянская реформа оказалась оконченной, общинное землевладѣніе отмѣненнымъ и сельская община расторгнутой, лучшіе умы въ Европѣ крѣпко задумались надъ вопросами — чѣмъ и кѣмъ замѣнить ту внутреннюю связь крестьянскаго общежитія, которая выражалась въ французской commune, въ нѣмецкой Gemeinde въ круговой порукѣ односельцевъ, въ призрѣніи неимущихъ и въ общинномъ пользованіи нѣкоторыми угодьями.

Многіе подумали, что если эти обязанности уже разъ навсегда сняты съ обществъ, то онѣ, по естественному ходу событій должны рано или поздно перейти на государство, или же если эта задача признается для государства невыполнимой, то необходимо приступить къ новому пересмотру аграрныхъ законовъ, закрѣпленію общинныхъ владѣній и организаціи сельскихъ общинъ на другихъ основаніяхъ.

Эта дилема предлагается нынѣ въ безчисленныхъ видахъ на обсужденіе европейскихъ обществъ и въ самой Англіи, гдѣ крестьянскій вопросъ казался окончательно порѣшеннымъ уже болѣе трехъ-сотъ лѣтъ, возобновляются пренія о надѣлѣ ирландскихъ крестьянъ и выкупѣ угодій, состоящихъ въ ихъ пользованіи.

Изъ внимательнаго изученія разныхъ современныхъ обстоятельствъ, преній парламентовъ, сочиненій экономистовъ, стачекъ рабочихъ можно, если не ошибаемся, заключить, что крестьянскій вопросъ еще открытъ во всей Европѣ и что подъ разными иносказательными рѣчами, проэктами и предложеніями подразумѣваются все таки слѣдующія два главныя:

1) необходимость обезпечить посредствомъ широкой выкупной операціи временнымъ и условнымъ владѣльцамъ (арендаторамъ и оброчникамъ) полную собственность занимаемыхъ и воздѣлываемыхъ ими земельныхъ угодій, 2) оставить при сельскихъ обществахъ нѣкоторую часть земель, выгоновъ, лѣсовъ въ общественномъ владѣніи для обезпеченія бѣднѣйшихъ жителей и покрытія самонужнѣйшихъ общественныхъ расходовъ.

Но въ настоящее время сознаніе этихъ предстоящихъ реформъ еще такъ смутно, противодѣйствіе землевладѣльческаго элемента еще такъ сильно, что предостереженія Стюардъ Милл-евъ, Штейновъ, Токвилевъ и другихъ еще не проникли до практическихъ воззрѣній государственныхъ дѣятелей и дѣло отложено до первой очередной революціи.

Поэтому мы представимъ въ этой главѣ настоящее положеніе вещей,

какъ оно есть въ Европѣ, то есть исторію перехода отъ крѣпостной зависимости къ личной свободѣ и отъ поземельнаго закрѣпленія (la glèbe, die Scholle) къ безземельной вольности.

Первобытныя соціальныя отношенія сельскихъ сословій (городскія слѣдовали совершенно иному направленію) были во всей Европѣ почти одинаковы и до исхода XVIII столѣтія представляются въ слѣдующемъ видѣ:

Сельскіе обыватели первоначально раздѣлялись на три категоріи: крѣпостныхъ крестьянъ (serfs, Leibeigene), вольныхъ обывателей (freeholders, freie Bauern) и господъ (Herren, seigneurs). Эти послѣдніе уже съ древнѣйшихъ временъ пріобрѣли оффиціальное правительственное значеніе, какъ довѣренныя лица королевской власти и представители административныхъ интересовъ; землевладѣльческія ихъ права слились съ этими обязанностями, возложенными на нихъ высшими правителями, и помѣстное владѣніе, неразлучное съ правами и обязанностями суда и расправы, приняло общее по всей Европѣ названіе вотчинной власти Grundherrlichkeit, droit patrimonial.

Главнѣйшее послѣдствіе этого переворота было то, что различіе между крѣпостнымъ и вольнымъ обывателемъ стало быстро исчезать, поглощаемое общею властію вотчиннаго владѣльца. Хотя положеніе первыхъ, крѣпостныхъ, существенно отличалось отъ вторыхъ тѣмъ, что они водворены были на помѣщичьихъ земляхъ и состояли во всѣхъ поземельныхъ отношеніяхъ въ прямой зависимости отъ собственниковъ, между тѣмъ какъ прочіе обыватели жили на своихъ земляхъ, но такъ какъ патримоніальное право суда и расправы распространялось не на одно помѣстье, но и на цѣлый округъ, прилегающій къ помѣстью, то такъ называемые вольные крестьяне были постепенно притянуты къ вотчинной расправѣ и, подчиняясь ей въ дѣлахъ судебныхъ и полицейскихъ, косвеннымъ образомъ подчинялись той же власти въ хозяйственныхъ, поземельныхъ своихъ отношеніяхъ, безусловно зависѣвшихъ отъ усмотрѣнія и рѣшенія вотчиннаго судьи и начальника. Они, эти Herren, les seigneurs, сдѣлались такимъ образомъ владыками не только крѣпостныхъ своихъ людей, водворенныхъ на помѣщичьихъ земляхъ, но и всѣхъ прочихъ вольныхъ поселянъ, номинально свободныхъ, въ дѣйствительности же подвластныхъ имъ во всѣхъ личныхъ и имущественныхъ своихъ дѣлахъ, и въ сущности точно также безправныхъ какъ и крѣпостные люди.

Тонкое, едва уловимое различіе между этими двумя разрядами сохранилось только въ названіяхъ, первые назывались Leibeigene, serfs,

вторые Unterthanen, vilains, и такъ какъ подданство по понятіямъ того времени означало безусловную покорность личной власти, то въ сущности всѣ сельскіе обыватели, вольные и не вольные, были въ равной степени подвластны личному произволу вотчинниковъ.

Это было то исходное положеніе, изъ коего начались всѣ современныя соціальныя преобразованія въ Западной Европѣ, положеніе очень сложное и смутное: уничтожить крѣпостную зависимость было не трудно, упразднить вотчинную расправу легко, но чѣмъ замѣнить отмѣненную власть патримоніальнаго владѣльца въ такихъ странахъ, гдѣ сельскихъ обществъ не существуетъ, гдѣ всѣ прежнія ихъ связи порваны, общественный интересъ убитъ, мѣстные суды и расправы искони чинились лицомъ, и обыватели съ незапамятныхъ временъ отвыкли отъ всякой самодѣятельности въ дѣлахъ мѣстнаго управленія.

Въ концѣ XVIII столѣтія во Франціи, въ началѣ XIX въ Германіи предпринято было замѣнить отжившую патримоніальную юрисдикцію общественнымъ управленіемъ, и съ этою цѣлью основаны или возобновлены были communes во Франціи, Landgemeinden въ Германіи. При устройствѣ этого комунальнаго самоуправленія имѣлась въ виду двоякая цѣль: отмѣнить по возможности общинное и чрезполостное землевладѣніе, упразднить хозяйственную общину, выкупить всѣ въѣзжія права (сервитуты) и съ другой стороны сохранить и укрѣпить сельское общество какъ административный союзъ, какъ судебно-полицейскую инстанцію, потребность въ коей высказывалась все громче съ тѣхъ поръ, какъ центральная администрація, лишивъ себя содѣйствія помѣщичьей власти, стала лицомъ къ лицу съ многосложнымъ механизмомъ мѣстныхъ мелочныхъ нуждъ и пользъ простаго народа.

Достигли ли континентальныя государства этой двоякой цѣли, подвигаются ли они къ ней — вотъ вопросъ; осуществилась ли въ Германіи, Франціи завѣтная мечта физіократовъ и экономистовъ освободить личный трудъ отъ стѣсненія общиннаго землевладѣнія и другая мечта новѣйшихъ прогрессистовъ создать помимо хозяйственной общины и на ея мѣстѣ другое сельское общество съ чисто административнымъ характеромъ, какъ полный органъ внутренняго управленія и послушное орудіе администраціи?

Отвѣтомъ на этотъ вопросъ послужитъ нижеслѣдующій историческій очеркъ реформъ, произведенныхъ въ трехъ государствахъ, Пруссіи, Франціи и Англіи.

Отвѣтъ этотъ для насъ очень важенъ, потому что въ Россіи во вто-

рой половинѣ XIX вѣка повторяются слово въ слово противъ общины и поземельнаго надѣла тѣ же самые аргументы, которые приводились во Франціи въ XVIII столѣтіи, въ Германіи въ началѣ настоящаго, которые въ этихъ странахъ восторжествовали и нынѣ испытываются въ формѣ общественныхъ союзовъ, основанныхъ исключительно на административной связи.

Пруссія.

Окончательное порабощеніе сельскихъ сословій въ Германіи совершилось въ XVII столѣтіи, вслѣдствіе 30-лѣтней войны. Ослабленіе государственной связи имѣло послѣдствіемъ укрѣпленіе патримоніальныхъ властей; частное владѣніе превратилось въ политическое владычество и мѣстные обыватели (freie Bauern и Leibeigene) всѣ вмѣстѣ и безразлично подчинились вотчинниками, Gutsherrn. Личная свобода не оградила вольныхъ крестьянъ отъ неволи; отношенія ихъ къ вотчинникамъ различались отъ зависимости крѣпостныхъ только тѣмъ, что повинности первыхъ были опредѣлены договорами и условіями, между тѣмъ какъ подати и службы послѣднихъ считались произвольными, неопредѣленными (ungemessen); но такъ какъ съ другой стороны тѣмъ же вотчинникамъ принадлежало и разбирательство споровъ и исковъ вольныхъ людей, и всякія поземельныя отношенія судились и рядились ими, то въ сущности инвентарныя повинности первыхъ (gemessene Frohnden und Dienste) и барщинныя работы вторыхъ (ungemessene) подлежали одинаково диктатурѣ землевладѣльца; личная свобода была только званіе, форма, не препятствовавшая вотчиннику въ качествѣ судьи и начальника самовластно заправлять всѣми хозяйственными дѣлами мѣстныхъ жителей, къ какому бы они сословію ни были приписаны, вольному или крѣпостному.

Въ первой половинѣ XVIII столѣтія эти понятія о всеобщей зависимости народа отъ землевладѣльцевъ уже такъ укоренились, что погасла даже и память о первобытномъ вольномъ состояніи крестьянъ; исторія про нихъ забыла, наука ихъ не признавала и въ отечествѣ Канта, въ вѣкъ Шиллера и Гёте, проповѣдывалось во всеуслышаніе «что крѣпостная зависимость есть сама по себѣ начальное состояніе крестьянъ, что помѣщичья власть по существу своему неограничена и что поэтому никакое право вотчинника надъ подданнымъ не можетъ быть отмѣнено или стѣснено безъ законнаго доказательства его неправильности (donec probatur contrarium)». Къ чести германской науки эти крѣпостныя

убѣжденія удержались не долго, и со второй половины XVIII вѣка начинается новый трудъ—это пріисканіе такой формулы, которая бы облегчила переходъ отъ безправности крестьянъ къ ихъ освобожденію, съ охраненіемъ по возможности интересовъ землевладѣльцевъ и съ наименьшимъ потрясеньемъ ихъ историческихъ правъ. Этотъ процессъ былъ долгій и тяжелый, какъ и всякія умозрѣнія германскихъ мыслителей; постепенно, шагъ за шагомъ они дошли до того, что признали крестьянъ въ принципѣ вольными и повинности ихъ обязательными только въ установленныхъ закономъ размѣрахъ, но съ другой стороны утверждали, что въ случаѣ сомнѣнія оброки и барщина должны быть взыскиваемы по произволу, что помѣщичья власть есть право благопріобрѣтенное (wohlerworbenes Recht), что закрѣпленіе крестьянъ полезно для земледѣлія, потому что работникъ долженъ быть приписанъ къ имѣнію и входить въ составъ инвентарнаго имущества, неразлучнаго съ капиталомъ. Далѣе наука выработала еще слѣдующую теорію крѣпостнаго права: что оно въ полномъ своемъ объемѣ, со всѣми правами и преимуществомъ, денежными и рабочими повинностями, патримоніальнымъ судомъ и вотчинной полиціей, однимъ словомъ со всѣми своими атрибутами, какіе по обычаю и преданію существуютъ, составляетъ частную собственность владѣльца (Privateigenthum), что эти владѣльческія права (dominium) неразрывно связаны съ имущественными правами (proprietas) и что государству, верховной власти въ отношеніи этихъ вотчинныхъ и крѣпостныхъ властей принадлежитъ только высшее владѣніе (dominium eminens), вступающее въ свою силу только въ томъ случаѣ, если частныя распоряженія собственниковъ оказываются вредными для государства и правительства [2]).

Но между тѣмъ какъ наука медленно и съ крайнею осмотрительностію въ теченіе цѣлаго XVIII вѣка доходила до сознанія о незаконности крѣпостнаго права, практика, административная и судебная развивала и подтверждала это право и довела его до крайнихъ предѣловъ порабощенія крестьянскаго сословія; этому въ особенности способствовало судебное устройство, въ основаніе коего принятъ принципъ, что кругъ дѣйствій каждаго суда опредѣляется по землевладѣнію, что всѣ люди, водворенные въ извѣстномъ вотчинномъ округѣ (Gutsbezirk) подсудны вотчиннику и что порядокъ судопроизводства въ данной мѣстности основывается на мѣстныхъ обычаяхъ и частныхъ правахъ, приписанныхъ вотчинному суду; изъ этого возникло такое разнообразіе судовъ и судопроизводствъ, что каждый проступокъ подлежалъ особой процедурѣ въ каждой отдѣльной вотчинѣ и что всѣ усилія правительствъ и ученой нѣ-

мецкой юриспруденціи долгое время не могли преодолѣть этой повсемѣстной путаницы юридическихъ понятій и судебныхъ пріемовъ, коей пользовались мелкопомѣстные владыки нѣмецкаго народа для самовластныхъ своихъ разбирательствъ.

Въ концѣ XVIII столѣтія положеніе было слѣдующее:

Судебная власть надъ крѣпостными и подданными (Leibeigene, Unterthanen) принадлежала вотчиннику какъ частное его имущество (Privateigenthum); она признавалась наслѣдственною, неотъемлемою принадлежностію имѣнія (Patrimonii) и называлась Patrimonialgerichtsbarkeit [3]).

Власть эта простиралась на всѣ предметы полицейскаго и хозяйственнаго управленія до права тѣлеснаго наказанія (Prügeln) и права отбирать земельные участки отъ крестьянъ и выселять ихъ изъ вотчины (das Legen der Bauernhöfe). Главное существенное соображеніе, которое надо постоянно имѣть въ виду при изслѣдованіи германскихъ порядковъ этого времени, есть то, что права эти, какъ они выше описаны, распространялись не на однихъ крѣпостныхъ, но и на вольныхъ людей, водворенныхъ на собственныхъ своихъ земляхъ — что всякое различіе между этими двумя разрядами крестьянъ (freie Bauern und Leibeigene) въ это время исчезло и что все крестьянство подлежало суду и расправѣ землевладѣльцевъ, тѣлесному наказанію по ихъ приговору и отобранію усадьбы и полеваго надѣла по ихъ усмотрѣнію.

Съ первыхъ годовъ текущаго столѣтія, 1807 г., открывается въ Германіи die neue Aera крестьянскихъ реформъ, открывается дѣйствительно широко и основательно высокими принципами, провозглашенными Штейномъ — что крестьянъ надо сдѣлать собственниками и сельскую общину самостоятельнымъ органомъ самоуправленія и пр. и пр.

Но на этихъ заявленіяхъ дѣло и останавливается; соціальные и поземельные вопросы немедленно закрываются; законъ 1807 года (Edikt vom 8 October) установляетъ, что личное подданство отмѣняется, но что при этомъ всѣ повинности, исходящія изъ владѣнія или условнаго пользованія, сохраняютъ свою силу — законъ 21 октября 1810 г. допускаетъ выкупъ повинностей (Ablösbarkeit) [4]), но не иначе какъ по добровольному соглашенію — соглашенія не производятся и не приводятъ ни къ какому результату; патримоніальная власть съ правомъ ареста до 14 дней и взысканія до 5 тал. остается въ рукахъ землевладѣльцевъ; одни государства какъ то Австрія, Мекленбургъ вовсе еще не приступаютъ и къ личному освобожденію крестьянъ; другія останавливаются на полумѣрахъ, упраздняютъ крѣпостное право и играя словами, оставляютъ подсудность всѣхъ крестьянъ вотчиннику-владѣльцу, отмѣняютъ безъ возна-



гражденія всѣ обязательства, происходящія изъ личной зависимости, но сохраняютъ всѣ поземельныя повинности (Grund- und Real-Lasten), провозглашаютъ святость права собственности и необходимость добровольнаго соглашенія для выкупа, но пособій отъ правительства для выкупа не даютъ и, оставляя такимъ образомъ всѣ вопросы открытыми, не разрѣшенными, всѣ истинныя начала правильной реформы признанными, но не исполненными... ограничиваются тѣмъ, что переименовываютъ крѣпостныхъ (Leibeigene) въ подданныхъ (Unterthanen) [*]).

1848 годъ засталъ Германію въ этомъ положеніи, и только съ этого года началась дѣйствительная эра нѣмецкой эманципаціи, хотя лѣтосчисленіе свое она ведетъ съ 1807 г. Здравыя, ясныя понятія наконецъ пробили себѣ путь сквозь туманную науку и уразумѣла Германія, что добровольное соглашеніе не можетъ быть исходомъ для развязки такихъ отношеній, которыя основаны на первобытномъ насиліи (vis major), что выкупъ немыслимъ безъ пособія крестьянству и разсрочки платежей, что при спорахъ и искахъ двухъ сторонъ долженъ быть безпристрастный и посторонній посредникъ и что юридическая наука уже тому 2,000 лѣтъ выработала и провозгласила, какъ основное начало, простое правило, что никому не слѣдуетъ быть судьей въ своемъ дѣлѣ Эти элементарныя истины, уже давно примѣненныя ко всѣмъ прочимъ отраслямъ гражданскаго права, наконецъ съ большимъ трудомъ приспособлены были и къ крестьянскому быту; онѣ выразились въ слѣдующихъ главнѣйшихъ положеніяхъ:

Во первыхъ, отмѣна обязательныхъ отношеній (die Entlastung), считавшаяся доселѣ правомъ заинтересованныхъ сторонъ, признана отнынѣ обязанностію, исполненіе коей при извѣстныхъ условіяхъ можетъ быть правительствомъ востребовано.

Во вторыхъ, установлено, что частная претензія третьяго лица (закладныя, сервитуты) не могутъ остановить процессъ освобожденія.

Въ третьихъ, открытъ крестьянамъ кредитъ для выкупа и основаны большею частію уже послѣ 1848 г. кредитныя крестьянскія учрежденія (Landeskreditanstalten, Rentenbank, Grundentlastungsfond).

Но тутъ опять представился новый предметъ споровъ и ученыхъ преній: право вознагражденія за упраздненныя повинности было признано; но какія именно повинности подлежатъ вознагражденію, выкупу? на этомъ вопросѣ мнѣнія глубоко расходились, и ученія, укоренившіяся въ прошломъ столѣтіи, о святости правъ частной собственности (geheiligtes Privatrecht), о благопріобрѣтенныхъ правахъ (wohlerworbene Rechte) затемняли и усложняли вопросъ до того, что многіе требовали для пра-

вильнаго и полнаго вознагражденія землевладѣльцевъ оцѣнки такихъ правъ, такихъ почетныхъ преимуществъ, которыя, какъ напримѣръ попечительство надъ школами, вотчинный судъ, полицейская расправа, никакой цѣнности по существу своему не имѣютъ; замѣчательно, что затрудненія эти, не смотря на очевидную ихъ неосновательность, не могли быть устранены иниціативой нѣмецкаго правительства и что только революціонное движеніе 1848 года успѣло наконецъ разсѣчь этотъ гордіевъ узелъ, затянутый тупымъ противодѣйствіемъ землевладѣльческихъ классовъ.

Конституція 1849 года (die Reichsverfassung) установила главныя основанія выкупа и вознагражденія, признавъ вообще, что расчету подлежатъ только тѣ повинности, которыя лежатъ на землѣ, и что личныя права и почетныя преимущества отмѣняются безъ вознагражденія.

Эти основанія были немедленно примѣнены (Patent v. 4 März 1849 г.) въ Австріи въ такомъ смыслѣ, что нормой для оцѣнки полагается доходъ, помноженный на 20, что изъ этой оцѣночной суммы $\frac{1}{3}$ скидывается со счетовъ въ зачетъ тѣхъ обязанностей, которыя несъ землевладѣлецъ въ качествѣ главы сельскаго общества — вторая $\frac{1}{3}$ уплачивается казной и третья самими крестьянами съ помощью выкупнаго капитала Grundentlastungsfond, основаннаго въ 1851 г.

Въ Пруссіи и послѣ 1848 г. дѣло шло туго, хотя по конституціи 1850 г. (Verfassung v. 31 Januar 1850 §§ 40, 41) обязательный выкупъ всѣхъ поземельныхъ повинностей и былъ признанъ въ принципѣ, но уже въ слѣдующемъ 1851 г. обнаружились сомнѣнія и колебанія и законами 5 іюня 1851 г. и 2 іюня 1858 г. выкупная операція (Ablösung) была отсрочена впредъ до изданія особаго положенія *)

Положеніе это, подобно и всѣмъ прочимъ благимъ предначертаніямъ прусскихъ правителей того времени, по сіе время не издано; по распоряженію 26 апрѣля 1858 г. выкупныя операціи съ 1 января 1859 г. прекращены и по свидѣтельству новѣйшихъ нѣмецкихъ публицистовъ (Rönne, Stein) вопросъ о выкупѣ находится въ Пруссіи и по настоящее время въ такомъ двусмысленномъ и смутномъ положеніи, что еще многіе недоумѣваютъ, отмѣнены ли окончательно патримоніальныя права и подлежатъ ли они выкупу и вознагражденію въ пользу владѣльца.

Особое и весьма важное мѣсто занимаютъ въ исторіи германскихъ реформъ отмѣна сервитутовъ и разверстаніе общинныхъ угодій.

Сервитуты называются Dienstbarkeiten. Разверстаніе Gemeinheitstheilung. Такъ какъ оба эти дѣйствія относятся къ общинному землевладѣ-

нію, то мы должны здѣсь представить главныя черты этого общиннаго крестьянскаго быта, сохранившагося въ Германіи до начала XIX столѣтія.

Нѣмецкая община (Gemeinde) не соотвѣтствуетъ тому понятію, которое имѣется въ Россіи о крестьянскомъ бытѣ и сельскомъ обществѣ; полнаго общиннаго землевладѣнія въ томъ видѣ какъ у насъ, то есть со включеніемъ всѣхъ усадьбъ, выгоновъ и полевыхъ угодій, въ Германіи не существовало; по крайней мѣрѣ новѣйшая исторія уже не застаетъ этихъ союзовъ, разсѣянныхъ въ средніе вѣка, и Gemeinde представляется въ двоякой формѣ.

Съ одной стороны усадебныя и полевыя земли подѣлены на участки и составляютъ отдѣльныя подворныя владѣнія Bauernhöfe. Съ другой оставлены въ общемъ пользованіи лѣса, выгоны подъ названіемъ Dorffeldmark [7]).

Но эти общественныя угодья не составляютъ исключительнаго владѣнія крестьянъ; они признаются общими въ томъ отношеніи, что не подѣлены между домохозяевами, не поступили въ частное пользованіе и потому эксплуатируются сообще, во первыхъ, всѣми членами общества, во вторыхъ и главой общества (Grundherr). Это обстоятельство совмѣстнаго права владѣнія до крайности запутало всѣ аграрныя отношенія въ Германіи и въ прилегающихъ къ ней польскихъ и литовскихъ земляхъ. Изъ него выводились такъ называемыя Dienstbarkeiten, сервитуты, въѣзжія права, относившіяся къ двумъ главнымъ разрядамъ угодій, лѣсамъ и выгонамъ (Weiden und Forsten); но выводились такъ, что прежде всего установлялось право самого владѣльца пользоваться по своему усмотрѣнію общинными землями.

Выгонное право (Weidegerechtigkeit des Grundherrn) состояло въ томъ, что господскія стада имѣли право пастись на общихъ выгонахъ прежде выпуска крестьянскаго скота и что имъ предоставлялось выбирать лучшее время и лучшія травы, что и называлось Blumensuchrecht — право выбирать цвѣты.

Въѣзжими лѣсами (Forstgerechtigkeiten) назывались такія лѣсныя дачи, гдѣ всѣ мѣстные жители запасались топливомъ, но такъ какъ землевладѣльцамъ предоставлено было въ этихъ лѣсахъ исключительное право охоты (Jagdgerechtigkeit), то подъ предлогомъ охраненія дичи они запрещали въѣздъ въ лѣса, стѣсняли рубку и постепенно вытѣснили крестьянъ изъ этихъ общинныхъ дачъ или подчинили ихъ строжайшимъ правиламъ.

Такимъ образомъ Gemeinheit означало въ Германіи не общинное

землевладѣніе крестьянъ, а общее пользованіе крестьянъ и землевладѣльца. Dienstbarkeit называлось право, предоставленное владѣльцу главнаго имѣнія, вотчиннику, пользоваться угодьями другихъ мелкихъ имѣній. Всѣ эти отношенія съ теченіемъ времени еще болѣе запутались и перемѣшались; ученыя изслѣдованія нѣмецкихъ писателей и по сіе время не привели въ ясность ни происхожденія этихъ въѣзжихъ правъ, ни ихъ основанія, и въ 1848 г. однимъ изъ главнѣйшихъ поводовъ къ всенародному волненію было недоразумѣніе въ этихъ такъ называемыхъ общинныхъ правахъ, на которыя крестьяне заявили свою претензію побіеніемъ всей лѣсной дичи, хранимой въ запрещенныхъ рощахъ и паркахъ германскихъ Gutsherren, Standesherren, медіатизированныхъ принцовъ и владѣтельныхъ герцоговъ.

Только съ этого времени, со дня побіенія козъ и оленей, невинныхъ жертвъ патримоніальнаго самовластія, и началось въ Германіи серьезное движеніе къ развязкѣ этихъ смутныхъ отношеній.

Относительно въѣзжихъ лѣсовъ (Forstgerechtigkeiten) принята была, въ видѣ компромиса, очень благоразумная мѣра: предположено, что лѣса составляютъ общеполезную собственность, вліяющую на климатическое и гигіеническое благосостояніе края, и на этомъ основаніи права частныхъ лицъ совладѣльцевъ, крестьянъ съ одной стороны и вотчинниковъ съ другой, были такъ регламетированы и стѣснены, что въѣзжіе лѣса собственно превратились въ государственныя имущества, эксплуатируемыя по правиламъ лѣснаго хозяйства, подъ надзоромъ казенныхъ лѣсничихъ и по строжайшимъ указаніямъ науки (Forstpflege). Въ этомъ смыслѣ послѣдовалъ рядъ узаконеній во всѣхъ германскихъ государствахъ, устранившихъ почти повсемѣстно обѣ стороны отъ пользованія этими общими и спорными лѣсными дачами и передавшихъ ихъ въ казенное вѣдомство (въ Австріи Patent vom 5 Juli 1853, въ Пруссіи Gesetz vom 19 Mai 1851 и пр.) [8]).

Выгонное право представило болѣе затрудненія при окончательномъ регулированіи повинностей, и на этомъ предметѣ собственно и разыгрался второй актъ этого долголѣтняго процесса между крестьянами землевладѣльцами, который называется въ Германіи разверстаніемъ, Gemeinheitstheilung [9]).

По показаніямъ современныхъ писателей, въ началѣ XIX столѣтія выгоны въ Германіи, какъ и у насъ въ Россіи, означали въ строгомъ смыслѣ слова тотъ разрядъ земель, который по дурному свойству почвы не годился для хлѣбопашества или по нуждѣ въ пастбищахъ оставлялся для общаго пользованія; въ обоихъ случаяхъ это были пустынныя,

безплодныя пространства, о производительности коихъ никто не заботился и печальный видъ коихъ сокрушалъ образованныхъ туристовъ и ученыхъ агрономовъ. Отъ нихъ, отъ имени науки возникло противодѣйствіе общинному землевладѣнію, которое выражалось въ нѣмецкой пословицѣ «gesammt Gut, verdammt Gut», и дѣйствительно не трудно было доказать, что въ этомъ порядкѣ пользованія земельными угодьями лежатъ главныя препятствія къ введенію улучшенныхъ культуръ, плодоперемѣннаго хозяйства, травосѣянія и пр.

Но при регулированіи этихъ правъ представились очень сложныя соображенія; прежде всего возникло сомнѣніе о самой принадлежности выгоновъ: слѣдуетъ ли ихъ признать собственностью крестьянскаго общества, или землевладѣльцевъ, и вопросъ этотъ разрѣшился различно по мѣстнымъ узаконеніямъ и обычаямъ; но вскорѣ однако землевладѣльческія притязанія возъимѣли верхъ и при сомнительности или недоказанности правъ принято за правило: **общіе выгоны, не подѣленные между крестьянами, признавать исключительно собственностью вотчинника.**

Это было первое, уже весьма важное посягательство землевладѣльческаго элемента на крестьянскія хозяйства.

За нимъ послѣдовало и второе: такъ какъ крестьяне между собой пользовались правомъ обоюднаго выгона скота на парныя поля и луга послѣ уборки травы, то вотчинникъ какъ глава общества присвоилъ себѣ то же самое право пасти свои стада не только на общихъ выгонахъ, но и на частныхъ, участковыхъ поляхъ и лугахъ, принадлежащихъ отдѣльнымъ домохозяевамъ, и это право получило характеристическое названіе Blumensuchrecht т. е. право вытравливать господскимъ скотомъ всѣ крестьянскія пастбища въ весеннее лучшее время цвѣтенія травъ.

Такимъ образомъ въ началѣ настоящаго столѣтія нѣмецкіе помѣщики довели туземное крестьянство и все крестьянство, крѣпостное и вольное, до послѣдняго предѣла хозяйственнаго порабощенія; пользуясь всею административною властію, судомъ и расправой, попечительствомъ и представительствомъ, правомъ тѣлеснаго наказаній (Prügeln) и правомъ срывать крестьянскія усадьбы (das Legen der Bauernhöfe), они и этимъ не удовольствовались и распространили свое вмѣшательство на всѣ домашнія хозяйственныя отношенія крестьянъ. Всѣ земли, не подѣленныя на подворные участки, состояли въ общемъ пользованіи крестьянъ и помѣщиковъ, но при этомъ признавались собственностію вотчинника; крестьянамъ предоставлялись нѣкоторыя въѣзжія права въ низкоствольные лѣса для рубки дровъ, но всѣ высокоствольныя запрещенныя рощи

состояли въ исключительномъ владѣніи помѣщиковъ; общими выгонами пользовались съобща крестьяне и землевладѣльцы, но послѣдніе имѣли кромѣ того право перваго выгона не только на общихъ пастбищахъ, но и на всѣхъ поляхъ и лугахъ крестьянскихъ даже и тѣхъ, которые состояли въ участковомъ ихъ владѣніи, право, до нѣкоторой степени въ хозяйственномъ отношеніи соотвѣтствующее праву первой ночи (jus primae noctis) въ семейномъ быту.

Изъ этого смутнаго положенія вещей прусское правительство рѣшилось выдти повсемѣстнымъ прекращеніемъ общиннаго владѣнія и въ 1831 г. издало уставъ (Gemeinheitstheilungsordnung) о разверстаніи общихъ угодій. Главными правилами положено, что разверстаніе производится по требованію не менѣе ¼ части общинниковъ, что оно утверждается правительствомъ, что размѣръ отдѣльныхъ участковъ опредѣляется по числу скота каждаго домохозяина, что участки выдѣляются натурой, т. е. землей и только въ случаѣ особыхъ неудобствъ переводятся на деньги, что раздѣлу подлежатъ всякія угодья, служащія для выгона (Weideberechtigungen), и всѣ въѣзжіе лѣса (Forstberechtigungen); но и эти мѣры встрѣтили въ Пруссіи упорное сопротивленіе и на этотъ разъ со стороны крестьянъ. Они жаловались, что раздѣлъ общихъ выгоновъ приводитъ ихъ къ такой мелкости (Atomisirung), что выпускъ скота дѣлается невозможнымъ, что принятая норма по числу головъ крупнаго скота лишаетъ соразмѣрнаго надѣла тѣхъ хозяевъ, которые по случайнымъ причинамъ и несчастіямъ лишились въ предшествующіе годы своихъ животовъ и наказываются такимъ образомъ вдвойнѣ, наконецъ, и это возраженіе было главное, что раздѣлъ общихъ угодій между одними домохозяевами, за исключеніемъ всѣхъ прочихъ неимущихъ членовъ общины (бобылей, батраковъ, огородниковъ) несправедливъ, такъ какъ угодья сіи принадлежали всей совокупности сельскаго общества.

Возраженія эти не были уважены; разверстаніе шло туго; въ 1850 г. (29 лѣтъ послѣ изданія устава) еще оставалось такъ много неподѣленныхъ угодій, что правительство вынуждено было издать подтвердительный законъ (Gesetz vom 2 März 1850), а для Рейнскихъ провинцій, Помераніи и острова Рюгенъ вышелъ новый уставъ о разверстаніи 19 мая 1851 г.

Мы не имѣемъ положительныхъ свѣдѣній о настоящемъ положеніи этого дѣла; приведено ли оно послѣ полувѣковаго производства съ 1821 по 1869 г. къ окончательному разрѣшенію? Но вѣрно то, что по мѣрѣ того какъ оно подвигалось, по мѣрѣ того какъ исчезали сервитуты, въѣзжія права, чрезполосность, — земледѣліе возникало къ новой жизни, на

новыхъ почвахъ и съ новыми улучшенными пріемами, земли дорожали и общій уровень народнаго благосостоянія возвышался.

Но не менѣе достовѣрно и то, что разверстаніе общинныхъ владѣній и переходъ, нынѣ уже совершившійся, отъ общиннаго къ участковому землевладѣнію имѣли и другаго рода послѣдствія, которыя не могутъ быть признаны и въ самой Германіи не признаются благопріятными.

Здѣсь-то именно мы встрѣчаемся съ той стороной вопроса объ устройствѣ крестьянскаго быта, которая имѣетъ для Россіи особое значеніе и обыкновенно формулируется такъ, что хозяйственную, землевладѣльческую общину надо отмѣнить, какъ препятствующую земледѣльческому прогрессу, между тѣмъ какъ административное сельское общество желательно сохранить, какъ живой органъ и лучшее орудіе мѣстнаго управленія.

Въ это время какъ въ Россіи эти вопросы возбуждаются въ отвлеченномъ видѣ, какъ желанія, предначертанія и болѣе или менѣе отдаленные проэкты, въ Пруссіи они уже испытываются болѣе 50 лѣтъ, и нѣмецкая Landgemeinde есть именно полный образецъ крестьянскаго административнаго общества, утратившаго свое общинное хозяйственное значеніе.

Опытъ этотъ оказался въ Пруссіи совершенно неудовлетворительнымъ и ходъ событій вскорѣ указалъ, что попытка создать мѣстные союзы обывателей, связанныхъ одними оффиціальными интересами, не имѣетъ никакихъ вѣроятій успѣха.

Первое послѣдствіе участковаго раздѣла было то, что число неимущихъ домохозяевъ стало быстро возрастать, столь же быстро, какъ возрастала цѣнность продуктовъ и выгоды крестьянъ зажиточныхъ.

Второе, что призрѣніе этихъ неимущихъ пало на сельскія общества и составило новую повинность и новое, самое многосложное вѣдомство мѣстнаго управленія Armenpflege.

Третье наконецъ, что въ виду этихъ возрастающихъ тягостей и усложняющагося управленія, Landgemeinden оказались несостоятельными, превратились въ полицейскихъ и административныхъ агентовъ, не только не обнаруживающихъ никакой инціативы, но даже и неспособныхъ исполнять тѣ порученія, которыя правительство на нихъ возлагаетъ, по общему духу и разуму законодательства.

Въ этомъ обстоятельствѣ, въ слабости общественныхъ связей, въ несостоятельности нѣмецкой Landgemeinde и заключается главное препят-

ствіе, съ коимъ борется Пруссія съ начала XIX столѣтія при введеніи самоуправленія Selbstverwaltung; германскіе публицисты послѣ долгихъ колебаній въ послѣднее время наконецъ признали эту слабую сторону своего общественнаго организма; послѣдовала реакція; точно такъ какъ въ первую половину текущаго столѣтія они ратовали за индивидуализмъ, участковое землевладѣніе и раздѣлъ общинныхъ угодій—такъ во второй половинѣ они возстали за самостоятельность обществъ и совѣтуютъ пріостановить разверстаніе, оставить хотя извѣстную, малѣйшую часть крестьянскаго надѣла въ общемъ владѣніи, дабы этимъ общественнымъ, неприкосновеннымъ фондомъ покрывать возрастающіе расходы и утвердить нѣкоторую дѣйствительную, внутреннюю, хозяйственную связь между сельскими обывателями.

Но это стремленіе возсоздать учрежденія, насильственно расторгнутыя въ прежнее время, нынѣ повидимому уже запоздало. Какъ мы выше объясняли, общественная организація приняла уже въ Пруссіи другое направленіе и за недостаткомъ бытовыхъ житейскихъ союзовъ, стремится создать вольную общину, ассоціацію, основанную на добровольномъ соглашеніи, Armenverbände для общественнаго призрѣнія, Landschulvereine для начальнаго образованія, Credit-, Consum-, Arbeiter-Vereine и т. п.

Изъ этого очерка крестьянскихъ реформъ въ Германіи можно, если не ошибаемся, вывести слѣдующее нравоученіе:

Ни въ одномъ изъ европейскихъ обществъ антагонизмъ между крестьянскимъ и землевладѣльческимъ элементами не выразился такъ враждебно и рѣзко какъ въ германскомъ. Русское крѣпостное право было несравненно мягче Grundherrlichkeit; оно пощадило крестьянскія владѣнія, не вторглось въ хозяйственный бытъ народа, не разстроило его внутренней связи. Въ Германіи всѣ крестьяне, вольные и невольные, всѣ вмѣстѣ и безразлично покорились вотчинному началу; въ Россіи черныя волости и впослѣдствіи государственные крестьяне остались изъятыми изъ помѣщичьей власти и сохранили неприкосновенно право мірскаго и земскаго самоуправленія; въ Германіи землевладѣльческое сословіе систематически и послѣдовательно, въ теченіе цѣлаго столѣтія приводило крестьянство въ то положеніе общественнаго растлѣнія, которое выразилось въ правѣ выгона господскаго скота на всѣ крестьянскія угодья и имѣло послѣдствіемъ расторженіе сельскаго общества, поставленнаго такимъ образомъ въ невыносимое положеніе; въ Россіи помѣщичьи классы не были такъ дальновидны и искусны; довольствовались сборами ягодъ, грибовъ, наборомъ дворовыхъ людей въ псари

и музыканты и въ большей половинѣ Россіи предоставляли міру завѣдывать всѣми дрязгами и счетами общественнаго управленія, вырубать господскіе лѣса и гонять свои стада по всему пространству своихъ помѣщичьихъ и чужихъ пустошей.

Отъ этого по уничтоженіи крѣпостной, личной зависимости и представилось въ Германіи и Россіи два совершенно противоположныхъ явленія: въ Германіи торжество землевладѣнія, въ Россіи преобладаніе крестьянства. Но въ обѣихъ странахъ и во всѣхъ современныхъ обществахъ немедленно по отмѣнѣ помѣщичьей власти почувствовалась необходимость создать новые органы мѣстнаго управленія, и въ Германіи, по недостатку натуральныхъ органовъ, приступлено къ учрежденію искуственныхъ хозяйственныхъ союзовъ, призываемыхъ къ той же самодѣятельности, которая въ Россіи обязательно возложена на міръ и сельское общество.

Франція.

Сословныя отношенія между землевладѣльцами и земледѣльцами имѣли во Франціи точно такое же происхожденіе и такой же историческій ходъ какъ въ Германіи, и только въ новѣйшее время эти двѣ цивилизаціи мгновенно разошлись въ своемъ соціальномъ развитіи, принявъ для преобразованія аграрныхъ отношеній двѣ различныя системы, революціонную во Франціи, умозрительную въ Германіи.

Первобытное положеніе сельскихъ сословій во Франціи было слѣдующее:

Сельскіе жители раздѣлялись на разряды: seigneurs — вотчинники, hommes libres—вольные люди, водворенные на собственныхъ земляхъ, vilains — крѣпостные, оброчные крестьяне, поселенные на помѣщичьихъ угодьяхъ, и serfs—кабальные люди, безземельные обыватели, приписанные къ помѣстьямъ и вотчинамъ.

Точно такъ какъ и въ Германіи Leibeigene постепенно сливались съ freie Bauern и всѣ вмѣстѣ послѣ разгрома 30-лѣтней войны подпали подъ общую кабалу Gutsherren, такъ и во Франціи такъ называемые hommes libres, vilains, serfs, вскорѣ уравнялись въ своей безправности; уже въ XIII столѣтіи, еще раньше чѣмъ въ Германіи, различіе между этими состояніями исчезаетъ; съ одной стороны личное рабство смягчается, но съ другой вольность изглаживается; процессъ этого сліянія или, лучше сказать, этого всенароднаго порабощенія былъ и во Франціи тотъ же самый какъ въ Германіи; главнымъ орудіемъ землевладѣльческаго сословія

была судебно патримоніальная власть; она устроена была различно въ ленныхъ имѣніяхъ (allen, allodium) и феодальныхъ (fief, beneficium).

Въ первыхъ королевская власть имѣла такъ мало значенія, и помѣщичья напротивъ такую силу, что право суда и расправы вовсе исключалось изъ правительственныхъ регалій и искони приписано было собственнику-вотчиннику въ предѣлахъ всего его лена; кто-бы ни селился въ ленномъ имѣніи, вольный или крѣпостной, онъ во всякомъ случаѣ, ipso facto, потому что занималъ часть земли, приписанной къ лену, подлежалъ суду патримоніальнаго владѣльца, и хотя при этомъ права вольнаго состоянія не утрачивались въ отношеніи самого лица, но въ поземельныхъ разбирательствахъ всѣ обыватели были одинаково подсудны вотчиннику; зависимость ихъ не прекращалась и въ томъ случаѣ, если они пріобрѣтали черезъ покупку или наслѣдство ленныя земли въ полную потомственную собственность; они все-таки продолжали вѣдаться судомъ, искомъ, тяжбой и всѣми хозяйственными своими дѣлами у леннаго владѣльца, и не по общимъ государственнымъ законамъ, а по праву вотчинному, jus patrimonii.

Такимъ образомъ jus patrimonii косвеннымъ образомъ притянулъ къ помѣщичьей расправѣ не только крѣпостныхъ (vilains, serfs), но и всѣхъ прочихъ сельскихъ обывателей, водворенныхъ на различныхъ условіяхъ въ ленныхъ имѣніяхъ, не только людей, прикрѣпленныхъ къ помѣстьямъ, но и арендаторовъ, оброчныхъ содержателей, снявшихъ эти земли, и даже мелкихъ однодворцевъ, купившихъ участки отъ самого владѣльца или изъ третьихъ рукъ въ полную собственность, на наличныя деньги.

Когда эти порядки уже укоренились въ ленныхъ имѣніяхъ въ вотчинахъ, то возникъ вопросъ распространяются ли они на феодальныя помѣстья, владѣльцы коихъ по коренному праву были повинны королю во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ; правительство долго и упорно отстаивало свои права, назначало въ помѣстьяхъ особыхъ коронныхъ судей, baillis, sénéchaux, и въ XIV столѣтіи едва было не восторжествовало окончательно надъ сопротивленіемъ патримоніальныхъ владѣльцевъ, учредивъ рядомъ съ вотчиннымъ судомъ, дѣйствующемъ въ ленахъ, правительственную расправу для помѣстій и всѣхъ прочихъ вольныхъ и частныхъ имѣній.

Но эта борьба между государями и дворянствомъ не послужила въ пользу крестьянъ, и послѣ долгихъ и кровопролитныхъ смутъ въ XIV и XV столѣтіяхъ они помирились на томъ, что землевладѣльцы лично покорились королямъ, но за то выговорили себѣ право судить и рядить поселянъ всѣхъ наименованій не по общимъ узаконеніямъ или королев-

скимъ указамъ, а по мѣстнымъ обычаямъ — coutumes и такъ какъ эти coutumes никакому оффиціальному признанію и утвержденію не подлежали, и ихъ истолкованіе и примѣненіе предоставлялось произволу господъ (les seigneurs), то эти послѣдніе и остались окончательно владыками народа по всѣмъ частямъ внутренняго мѣстнаго управленія, распространили свою власть на всѣ роды владѣній, на allod точно также какъ и на fief, обратили всѣхъ крестьянъ въ serfs taillables de haut en bas и смѣшали всѣ виды повинностей въ corvées et tailles, раскладка коихъ производилась ими, les seigneurs, по мѣстнымъ обычаямъ, coutumes locales.

Эта роковая сдѣлка, помирившая государей новыхъ временъ и властолюбивыхъ ихъ министровъ, Ришелье, Мазарина съ средневѣковыми феодальными владыками, имѣла поэтому то главное основаніе, что выкупила повиновеніе аристократическихъ классовъ порабощеніемъ крестьянства; въ вознагражденіе за политическія права, утраченныя землевладѣльцами, они получили неограниченную власть мѣстнаго общественнаго управленія.

Порядокъ, тишина, благоустройство и благочиніе государства были куплены дешевой цѣной, а именно тѣмъ, что французскіе короли предали французскому дворянству въ полное хозяйственное распоряженіе французское крестьянство.

Это положеніе вещей продолжалось до XVIII столѣтія. Напрасно взывали нѣкоторые государственные люди и политическіе писатели (Vauban, Quesnay) о пощадѣ крестьянъ; ихъ краснорѣчивыя предостереженія въ родѣ знаменитой фразы pauvres paysans, pauvre royaume—pauvre royaume, pauvre roi принимались сочувственно и повторялись съ восторгомъ, какъ всякое удачное изрѣченіе принимается во Франціи; но самое зло уже коренилось такъ глубоко, что никто не надѣялся его исправить; тщеславное придворное дворянство продолжало расточать свое состояніе въ безумной роскоши, крестьянство продолжало бѣднѣть, государственная казна скудѣть и всѣ малые и великіе, не видя исхода, не чая исправленія, ожидали спасенія отъ Божьей милости, именемъ коей царствовали эти безобразные порядки стараго свѣта (ancien régime).

Божья милость наконецъ и проявилась, но не въ томъ видѣ, какъ ее ожидали.

Ударила французская революція, и однимъ изъ первыхъ ея дѣйствій была отмѣна всѣхъ крѣпостныхъ и вотчинныхъ правъ; и здѣсь то слѣдуетъ замѣтить, что упрекъ, обыкновенно дѣлаемый французскимъ демагогамъ, что они потрясли и сокрушили право собственности, совершенно не заслуженъ и несправедливъ.

Первыя мѣропріятія національнаго собранія были вполнѣ разумныя и умѣренныя, помѣщичьи права предполагалось раздѣлить на двѣ категоріи: одни—подлежащія выкупу, другія—отмѣняемыя безъ вознагражденія. Декретомъ 4 августа 1789 г. ст. 1 установлено: L'assemblée nationale décrète que dans les droits et devoirs tant féodaux que censuels, ceux qui tiennent à la servitude personnelle sont abolis sans indemnité et tout autre déclarés RACHETABLES.

Выкупную ссуду назначалось расчитывать по весьма высокой пропорціи, помножая годовой доходъ на 30, между тѣмъ какъ въ Германіи онъ помножается на 18—20, а въ Россіи по выкупному положенію на $16\frac{2}{3}$. — Итакъ если-бы помѣстное дворянство приняло эти основанія, и чистосердечно содѣйствовало къ ихъ примѣненію, то оно бы вышло не только благополучно, но и съ явною выгодою изъ угрожавшаго ему кризиса. Но вмѣсто того, чтобы приложить старанія къ проведенію соціальныхъ реформъ, оно возопило гласомъ веліимъ, смутившемъ всѣ аристократическіе классы стараго свѣта, о грабительствѣ и нарушеніи правъ собственности, и вмѣсто того, чтобы противодѣйствовать на мѣстахъ, въ провинціи увлеченіямъ кровожадныхъ террористовъ, бѣжало за границу и ополчилось противъ своего отечества.

Поэтому нельзя не признать, что землевладѣніе во Франціи было разрушено не революціей, а эмиграціей: принципы, провозглашенные первой, были вполнѣ справедливые, разумные, даже черезъ чуръ выгодные для помѣщиковъ; они не могли быть проведены потому собственно, что изъ двухъ сторонъ, между коими должно было произойти разбирательство, одна, дворянство, бѣжала, предавъ все дѣло соціальнаго перерожденія въ руки несвѣдущихъ среднихъ классовъ. Въ виду этого постыднаго бѣгства и измѣнническихъ происковъ первоначальное направленіе должно было измѣниться по необходимости; выкупная операція не могла состояться и крестьянская реформа, задуманная правильно, предпринятая чистосердечно, внезапно приняла революціонный характеръ, сначала въ силу законовъ 25 августа 1792 г. и 17 іюля 1793 г., установившаго обязательный курсъ выкупныхъ облигацій и впослѣдствіи черезъ конфискацію всѣхъ имуществъ эмигрантовъ. Но самыя числа этихъ узаконеній доказываютъ, что въ теченіе 3 лѣтъ съ 4 августа 1789 г. по 25 августа 1792 г. умѣренныя предложенія перваго національнаго совѣта имѣли верхъ и что раззореніе французскаго дворянства послѣдовало не прежде какъ когда оно собственноручно отреклось отъ своего отечества и стало въ ряды враговъ, отстаивая подъ ви-

домъ личной преданности королю свои сословныя, феодальныя преимущества.

Конфискація дворянскихъ имѣній порѣшила во Франціи однимъ почеркомъ пера многосложный вопросъ о регулированіи повинностей, коимъ Германія прилежно занимается уже болѣе 100 лѣтъ; съ того времени устройство крестьянскаго быта считалось во Франціи дѣломъ порѣшеннымъ и такъ мало обращало на себя вниманіе парижской публики, что когда въ 1848 г. представились новыя требованія отъ имени низшихъ классовъ народа, высшее и среднее французское общество приняло ихъ съ такимъ же отвращеніемъ какъ дворянсто въ 1789 г. приняло заявленіе объ отмѣнѣ патримоніальныхъ правъ.

Дѣло это однако и во Франціи надо признать далеко неоконченнымъ, и французскій комунизмъ выражаетъ именно протестъ народа противъ превратныхъ и двусмысленныхъ основаній, на коихъ устроена современная французская сельская община, la commune.

Съ первыхъ дней революціи или, вѣрнѣе сказать, съ того дня какъ помѣстное дворянство отлучилось отъ общественнаго быта своего народа, комунальныя учрежденія во Франціи погнались за двоякою цѣлію: съ одной стороны они должны были, по понятіямъ того времени, развязать личную самодѣятельность, эманципировать частныя лица отъ всякаго стѣсненія и между прочимъ отъ круговой отвѣтственности общиннаго владѣнія, съ другой же, по образу мыслей революціонныхъ централизаторовъ, комуна, чтобы служить прочнымъ орудіемъ верховной власти, должна была сохранить свою внутреннюю связь, хозяйственную или административную и имѣть въ самой себѣ довольно прочности, чтобы дать нужную опору демократическому духу противъ сословныхъ домогательствъ и аристократическихъ притязаній.

Этой двоякой цѣли предполагали достигнуть посредствомъ такихъ мѣръ, которыя бы закрѣпили общинныя владѣнія (les communaux) за комунами, но самое пользованіе эксплуатаціею, распредѣлили бы между домохозяевами по жеребьевымъ участкамъ (lots). Въ этомъ смыслѣ изданъ былъ code rural (loi du 26 sept. 1791); онъ провозгласилъ во первыхъ высшимъ принципомъ свободу всякаго имущества: toute propriété est libre comme les personnes qui l'habitent, далѣе нераздѣльность и неотчуждаемость общинныхъ угодій, наконецъ право и обязанность правительства наблюдать за всѣми комунальными имуществами, регламентировать ихъ управленіе, распредѣлять между членами комуны право пользованія и владѣнія. Французская община такимъ образомъ сохранила отчасти свою хозяйственную, поземельную связь, но не въ формѣ само-

стоятельнаго права, а въ видѣ обязательнаго владѣнія, обезпечивающаго уплату податей и повинностей, подъ непосредственнымъ контролемъ правительства и мѣстныхъ начальствъ. Впослѣдствіи это общее правило было нѣсколько разъ подтверждено и разъяснено: code forestier art. 92 запретилъ безусловно всякій раздѣлъ общихъ лѣсовъ. Avis du conseil d'état 1838 г. предписалъ префектамъ ни въ какомъ случаѣ не допускать раздѣла комунальныхъ угодій; они признавались неотъемлемой собственностію комуны, какъ юридическаго лица, но члены общества не имѣли права пользоваться и распоряжаться ими безъ вѣдома начальства, такъ что въ сущности эти французскіе biens communaux скорѣй могутъ быть названы государственными имуществами, приписанными къ комунамъ для покрытія нѣкоторыхъ предметовъ общественныхъ расходовъ... [10]).

Изъ этого общаго начала вытекаетъ и послѣдствіе, что всякое право пользованія общественными угодьями должно быть съ точностію опредѣлено и регламентировано, и эта регламентація и составляетъ главный предметъ сельскаго и лѣснаго уставовъ (code rural, code forestier); по нимъ различаются слѣдующія права пользованія:

Allotissements — оброчное содержаніе.

Parcours — право прогона.

Vaine pâture — право выгона.

Affouages — пользованіе лѣсомъ для топлива.

Allotissements означаетъ право каждаго члена общества получать въ оброчное содержаніе извѣстный участокъ (lot) общественныхъ угодій за годовую плату (redevance annuelle), поступающую въ комунальный фондъ; эти lots въ прежнія времена сдавались въ пожизненное и даже въ наслѣдственное пользованіе; по новѣйшимъ узаконеніямъ долгосрочныя сдачи запрещаются (Arrêt du 10 avril 1852) и участки сдаются на 3, 6 и 9 лѣтъ; 30-ти-лѣтній срокъ допускается только въ крайнемъ случаѣ, когда никакаго другаго способа эксплуатаціи не представляется. Къ такому круговому пользованію допускаются всѣ осѣдлые жители (être établis ou tenir ménage dans la commune); прежнее правило, что осѣдлость считается по прошествіи 1 года постояннаго жительства, нынѣ отмѣнено. Условія и контракты составляются муниципальнымъ совѣтомъ съ утвержденіемъ мэра или префекта. Распредѣленіе арендныхъ участковъ производится по дымамъ (distribution par feux).

Право прогона и выгона (droit de parcours et de pâture) означало по древнимъ французскимъ coutumes право сельскихъ жителей прогонять и выгонять свой скотъ, но только доморощенный (bestiaux de

leur cru et non de leur usage) черезъ поля и луга сосѣднихъ деревень (de clocher à clocher) послѣ уборки хлѣбовъ и травъ. Во многихъ мѣстностяхъ кромѣ того существовало право grasse pâture въ отличіе отъ vaine pâture, состоявшее въ томъ, что нѣкоторымъ почетнымъ прихожанамъ (communiers de la paroisse) и землевладѣльцамъ (seigneurs) предоставлялось пасти скотъ и на некошенныхъ лугахъ сосѣднихъ хозяевъ и селеній, право, соотвѣтствующее нѣмецкому Blumensuchrecht. Code rural 1791 г. подтвердило эти общинные обычаи, но только условно (le droit de parcours et de vaine pâture continuera provisoirement, fondé sur un titre ou sur une possession, autorisé par les lois et coutumes). Прочія статьи этого устава посвящены точнѣйшему и самому мелочному регулированію этихъ правъ. Искуственные луга прогону и выгону не подлежатъ (art. 9). Число скота, принимаемаго на общее пастбище, опредѣлено по домохозяевамъ (chefs de famille) и на каждаго положено по 6 штукъ овецъ и 1 коровѣ съ теленкомъ (six bêtes à laines et une vache avec son veau, art. 14). Вмѣстѣ съ тѣмъ дозволяется отдѣльнымъ домохозяевамъ огораживать свои участки (le droit de clore ses héritages résulte essentiellement de celui de propriété, art. 4). На огороженные участки право прогона и выгона не простирается (art. 5, 7). Огороженнымъ (clos) признается всякое владѣніе, окруженное заборомъ или стѣной въ 4 фута вышины или рвомъ такой же ширины (art. 6). Права прогона и выгона могутъ быть выкупаемы (rachetables) между частными лицами, но комуна не имѣетъ права ихъ отмѣнить; conseil municipal не можетъ даже самъ собой принимать никакихъ мѣръ по этому предмету и въ случаѣ, если онъ признаетъ нужнымъ ограничить число скота, выпускаемаго на общій выгонъ, то жители могутъ аппелировать префекту, рѣшеніе коего признается окончательнымъ (arrêté du 19 octobre 1853).

Лѣсные сервитуты были во Франціи до временъ революціи многочисленны и разнообразны: MARRONAGE ou pesselage право въѣзда въ строевые лѣса, AFFOUAGE право пользованія дровянымъ лѣсомъ, panage ou PACAGE право пасти въ лѣсахъ рогатый скотъ, GLANAGE то же право для свиней. Всѣ таковыя права не были формально отмѣнены, но подверглись общему пересмотру и кодификаціи въ code forestier 21 мая 1827 года, по уставу этому лѣсные сервитуты подъ общимъ названіемъ droits d'usage подлежатъ разверстанію и выкупу добровольному (de gré à gré) и обязательному (en cas de contestation par les tribunaux, art. 63). Эта операція называется cantonnement. Право выгона въ лѣсахъ подлежитъ очень строгимъ правиламъ; изъ лѣсныхъ дачъ выдѣляются заказныя рощи (bois défensables); породы скота подробно исчислены, козамъ

и свиньямъ лѣсныя пастбища запрещены (art. 61—85). Пользованіе лѣсомъ для топлива подраздѣляется на рубку съ корня (chauffage) и уборку валежника и бурелома (bois mort, sec et gisant). Въѣзжіе лѣса, какъ казенные, такъ и частные, доселѣ сохранили во Франціи свой прежній характеръ; право пользованія считалось принадлежностію общинъ и разверстка между участниками производится оффиціально (d'office) по предложенію мэра и распоряженію conseil municipal (art. 82).

Независимо отъ въѣзжихъ лѣсовъ, большей частію принадлежащихъ казнѣ (forêts d'état), имѣются при нѣкоторыхъ комунахъ и общинныя лѣсныя дачи (bois des communes ou bois en jouissance communale). Онѣ по закону признаются нераздѣльными и разверстаніе допускается только въ томъ случаѣ, если въ одной лѣсной дачѣ имѣютъ участки нѣсколько общинъ (art. 92). Управленіе поручено казеннымъ чиновникамъ: лѣсничіе отводятъ лѣсосѣки (les coupes); мэръ производитъ разверстку лѣсныхъ произведеній и пастбищъ между общинниками, учитываетъ скотъ, назначаетъ время выпуска и дороги для прогона; надзоръ за лѣсомъ порученъ сторожамъ, gardes forestiers.

Изъ этого очерка комунальной организаціи видно, что крестьянская реформа во Франціи остановилась, можно сказать, на полдорогѣ. Главный принципъ революціи 1789 года, освобожденіе частныхъ лицъ и частныхъ имуществъ отъ всякаго стѣсненія, былъ сначала примѣненъ къ разверстанію общинныхъ угодій и къ выкупу сервитутовъ. Но впослѣдствіи только выкупъ былъ продолженъ и доведенъ до окончанія. Относительно же разверстанія и перехода отъ общиннаго къ участковому владѣнію, французское правительство вскорѣ почувствовало неудобство безусловно примѣнить принципъ частнаго владѣнія и отмѣнить общинное. Число кадастровыхъ земельныхъ участковъ возрастало такъ быстро, что въ 1842 году на 32 милліона жителей и 40 милліоновъ гектаровъ считалось участковъ 126.210,194. На одинъ участокъ въ средней стоимости приходилось около $\frac{1}{3}$ гектара или 0.30 десятины. На одного жителя около 4 участковъ. Эта чрезмѣрная дробность и чрезполосность вскорѣ указали на необходимость пріостановить разверстаніе общинныхъ имуществъ. Узаконенія 1792 года, провозгласившія неотчуждаемость комунальныхъ угодій, были впослѣдствіи дополнены судебными рѣшеніями (1838 г.) и лѣснымъ уставомъ (1828), установившими общія правила, нынѣ дѣйствующія во Франціи, что общинныя имущества и сервитуты (les biens communaux et droits d'usage) могутъ быть выкупаемы частными лицами, но что самыя имущества и въѣзжіе лѣса раздѣлу ни въ какомъ случаѣ не подлежатъ и остаются непри-

косновенною общинною собственностію, сдаваемою въ частное пользованіе или оброчное содержаніе по распоряженію муниципальнаго совѣта и мэра, подъ наблюденіемъ казенной стражи и лѣсныхъ чиновниковъ и на основаніи правилъ, узаконенныхъ въ уставахъ сельскомъ и лѣсномъ [11]).

Англія.

Если мы изложили довольно ясно отношенія крестьянъ къ землевладѣльцамъ въ Германіи и Франціи, то изъ нашего описанія должно выдѣлиться, какъ самая рѣзкая черта, то соображеніе, что въ обѣихъ этихъ странахъ сельскіе жители первоначально раздѣлялись на людей вольныхъ и крѣпостныхъ, но что по мѣрѣ того какъ расширялось и утверждалось право вотчинныхъ суда и расправы, первые были притянуты къ подсудности землевладѣльцевъ, постепенно вошли въ ихъ кругъ власти, утратили свою самостоятельность и сохраняя номинально права свободнаго состоянія, въ дѣйствительности наравнѣ съ крѣпостными во всѣхъ имущественныхъ и хозяйственныхъ своихъ отношеніяхъ закабалились вотчиннымъ землевладѣльцамъ.

Въ Англіи ходъ былъ обратный: вольные люди выручили крѣпостныхъ, личная свобода восторжествовала надъ землевладѣльческимъ властолюбіемъ и изъ многоразличныхъ видовъ рабства, освоившихся въ прочей Европѣ, крѣпостнаго права, вотчинной полиціи, патримоніальнаго суда къ счастію Англіи ни одно не принялось на свободной почвѣ Великобританскаго королевства. — Впрочемъ исходное положеніе сельскихъ сословій было и въ Англіи такое же, какъ въ остальной Европѣ.

Немедленно по нашествіи нормановъ образуются три класса сельскихъ обывателей: thanes — землевладѣльцы, villani — вольные люди, водворенные на помѣщичьихъ земляхъ, и servi — крѣпостные. Личныя стремленія землевладѣльческихъ классовъ были также совершенно подобны европейскимъ; но обстоятельства были другія. Дружина норманская была малочисленна; по оффиціальному кадастру XI столѣтія (Domesdaybook) при Вильгельмѣ II всѣхъ вотчинниковъ въ Англіи (tenantes in capite, proprietors) считалось 1,400 [12]). Подъ ними на разныхъ условіяхъ и повинностяхъ обитали на тѣхъ же земляхъ — около 200,000 оброчниковъ арендаторовъ, землевладѣльцевъ, огородниковъ (subtenentes, villani, sochmani, bordarii, cottarii) и 25,146 крѣпостныхъ (servi). Пространства земель, доставшихся этимъ 1,400 дружинникамъ, были необъятны и заключали въ себѣ всю нынѣшнюю территорію Англіи и княжества Валлисъ, то есть около 13.320,000 десятинъ. Нѣкоторые изъ лордовъ владѣли цѣ-

лыми графствами, Earl of Moreton имѣлъ 793 хутора или фермъ. Earl of allen 442, William Warrens 28; въ цѣломъ графствѣ Norfolk было только 60 землевладѣльцевъ. Стеченіе всѣхъ этихъ обстоятельствъ, малочисленности землевладѣльческаго сословія, чрезмѣрнаго расширенія помѣстій и малонаселенности всей страны вообще, поставило англійскихъ лордовъ въ особое, двусмысленное положеніе: среди несмѣтныхъ своихъ владѣній они нуждались въ рабочей силѣ; присвоивъ себѣ насильственно все достояніе англо-саксовъ, они жили скудно въ пустынныхъ своихъ помѣстьяхъ и съ самыхъ первыхъ дней политическаго существованія почувствовали среди упоенія власти истину, проникшую очень недавно въ сознаніе другихъ аристократическихъ классовъ — зависимость капиталовъ отъ рабочихъ силъ, землевладѣнія отъ земледѣлія, собственниковъ отъ чернорабочихъ. Эти соображенія или вѣрнѣе сказать этотъ хозяйственный расчетъ имѣлъ роковое вліяніе на всѣ соціальныя отношенія Англіи; высшіе классы завладѣли всей территоріей, обезземелили всѣхъ прочихъ обывателей, но въ то же время вынуждены были искать ихъ труда, покровительствовать свободному движенію рабочихъ силъ потому собственно, что безъ этого содѣйствія эксплуатація крупныхъ помѣстій была невозможна и непосредственное завѣдываніе столь обширными хозяйствами немыслимо.

Побужденія эти, разумѣется, были только инстиктивныя и смутныя, какъ всякое начальное направленіе; они впослѣдствіи превратились въ разумное сознаніе равноправности и свободы, но въ первыя времена политическаго устроенія Англіи сословіе землевладѣльцевъ было съ одной стороны слишкомъ слабо по своему составу, чтобы противодѣйствовать королевской власти и народной массѣ, и съ другой слишкомъ разсѣянно въ обширныхъ своихъ владѣніяхъ, чтобы не дорожить сельскими обывателями и не привлекать ихъ для воздѣлыванія пустыхъ своихъ земель.

Весь послѣдующій ходъ событій объясняется этими соображеніями.

Феодальная система англійская была основана на совершенно другомъ принципѣ чѣмъ европейская. Король признавался собственникомъ всей территоріи и ни съ кѣмъ никогда не дѣлился верховнымъ правомъ землевладѣнія. Лорды держали земли подъ королемъ (tenant in capite). Различія между леномъ и феодомъ, помѣстьемъ и вотчинной въ англійскихъ понятіяхъ не существовало; всѣ земли признавались feodum короля. Люди, селившіеся на частныхъ помѣстьяхъ (subtenentes), поступали подъ власть помѣщиковъ, но всѣ вмѣстѣ въ высшей инстанціи были подвластны королю верховному собственнику, который такимъ образомъ никогда не терялъ права чинить

судъ и расправу по всѣмъ имущественнымъ дѣламъ всѣхъ подданныхъ Великобританіи.

Такимъ образомъ lord и villain въ Англіи никогда не вышли изъ общей правительственной подсудности; первый, владѣя помѣстьемъ (manor) исправлялъ за него коронную службу, второй villain, поселяясь въ пре дѣлахъ помѣстья, подчинялся лорду въ тѣхъ же служебныхъ повинностяхъ, становился въ милицію подъ предводительствомъ своего помѣщика, но къ частнымъ службамъ и работамъ въ пользу владѣльца не былъ обязанъ; этотъ второй разрядъ владѣнія называется freetenure или freehold; люди, поселенные на нихъ — sochmani, freeman; они соотвѣтствуютъ французскимъ hommes libres, нѣмецкимъ Freibauern, но съ тою разницей, что уже съ древнѣйшихъ временъ были приняты подъ покровительство закона и образовали особое свободное и полноправное состояніе.

Рядомъ съ ними были и крѣпостные, кабальные (servi), не владѣвшіе никакимъ имуществомъ и приписанные какъ невольники къ тѣмъ же помѣстьямъ; но это личное рабство исчезаетъ безъ слѣда въ древнѣйшія времена англійской исторіи; уже въ XI столѣтіи slavery, рабство признается противузаконнымъ, повинности крѣпостныхъ людей опредѣляются инвентарями (customs), для разбирательства ихъ назначаются особыя присутствія (customary court), запрещается владѣльцамъ срывать крестьянскіе дворы и при Генрихѣ VII отмѣняется право отбирать подъ господскія усадьбы и фермы (enclosures and farms) земли, занятыя усадьбами мелькихъ оброчниковъ.

Въ 1181 г. изданъ уставъ Assize of arms, по коему sochemen, то есть обязанные поселяне, призываются къ военной службѣ наравнѣ съ лордами, на земляхъ коихъ они сидятъ; служба распредѣляется по пространству владѣнія и съ этого времени возникаетъ правило, сдѣлавшееся впослѣдствіи кореннымъ закономъ всѣхъ податныхъ и общественныхъ системъ Англіи, что права и обязанности и вообще соціальное положеніе каждаго отдѣльнаго лица опредѣляется не по праву собственности, а по пространству коимъ онъ пользуется и по доходности имущества, которое онъ занимаетъ, эксплуатируетъ, держитъ.

Исторію сельскаго быта въ Англіи можно подраздѣлить на три періода, первый до XVII столѣтія, второй съ XVII по XIX вѣкъ и третій съ 1832 года по настоящее время. Въ первый періодъ, который идетъ до изданія статута 1672 г., совершается постепенный переходъ отъ первобытнаго, крѣпостнаго и рабскаго состоянія къ полноправности и уравненію всѣхъ сословій. Лорды, какъ мы выше объяснили, были поставлены съ самыхъ

первыхъ дней своего водворенія въ такое положеніе, что болѣе нуждались въ помощи другихъ сельскихъ обывателей для воздѣлыванія земель, чѣмъ эти послѣдніе въ средствахъ пропитанія и мѣстахъ жительства; поэтому первое и самое стѣснительное право помѣщичьей власти, право выселять крѣпостныхъ, отказывать имъ въ содержаніи земель, на коихъ они однажды поселились, право, сохранившееся въ Германіи подъ названіемъ das Legen der Bauernhöfe до XVIII вѣка исчезло въ Англіи незамѣтно въ XII или XIII столѣтіи по собственному побужденію вотчинниковъ, не находившихъ никакаго расчета выселять людей, трудъ коихъ былъ для нихъ необходимъ; но тѣмъ же самымъ причинамъ они озаботились своевременно объ улучшеніи быта обязанныхъ поселянъ, отреклись отъ права возвышать крестьянскія повинности по произволу, подвели всѣ господскія, тягловыя обязанности (customs) подъ общее обычное право (custom is the life of common law), завели инвентарныя описи (controll) и, выдавая изъ этихъ выписей копіи (copy) своимъ оброчникамъ, возвели всѣхъ крѣпостныхъ и подвластныхъ людей въ самостоятельныхъ, хотя и обязанныхъ владѣльцевъ, принявшихъ названіе copyholders, и на основаніи выданныхъ имъ копій инвентарныхъ актовъ, пользовавшихся правомъ законнаго владѣнія или пользованія.

Это было первое дѣйствіе освобожденія низшихъ классовъ, дѣйствіе не законодательное и не формальное, отрицательный актъ патримоніальной власти, отказывающейся по благоразумію отъ преимуществъ, столько же стѣснительныхъ для поселянъ сколько и вредныхъ для самой земледѣльческой культуры. Въ то же время и королевская власть вступилась за прежнихъ villains, переименованныхъ въ copyholders, и такъ какъ всѣ земли считались государственными, то государи окончательно признали вольными всѣхъ людей, занимавшихъ эти земли и въ обезпеченіе ихъ хозяйственныхъ выгодъ установили, что земли сдаются не иначе, какъ въ долгосрочное содержаніе не менѣе 40 лѣтъ. Такимъ образомъ уже въ XIII столѣтіи крѣпостная зависимость исчезаетъ въ отношеніи всѣхъ домохозяевъ, занимавшихъ какую либо часть государственной территоріи; всѣ поселяне вольны, всѣ повинности опредѣлены, всякій искъ подсуденъ общимъ судебнымъ мѣстамъ и присяжнымъ, всякая обида подлежитъ преслѣдованію, и крестьянская реформа въ томъ смыслѣ, какъ разумѣли ее на континентѣ, совершена.

Но въ сторонѣ отъ этихъ преобразованій осталась еще огромная масса того же простонародья (villains), а именно всѣ тѣ, которые не успѣли пріобрѣсти осѣдлость, снять земли, завестись домами и хозяйствами, весь классъ неимущихъ. До нихъ благіе виды землевладѣль-

цевъ не касались и попеченіе правительства не простиралось; происходя изъ тѣхъ же покоренныхъ и ограбленныхъ англо-саксовъ, какъ и оброчники, но по случайнымъ обстоятельствамъ лишенные осѣдлости, они еще долго оставались крѣпостными (serfs, thralls), какъ будто забытые среди организаціи поземельнаго владѣнія, въ коемъ они не участвовали. Личное ихъ освобожденіе производилось постепенно, по частной иниціативѣ владѣльцевъ (manumissions) и подъ особымъ попеченіемъ духовенства, провозгласившаго уже въ XII столѣтіи противность крѣпостнаго права христіанскому ученію. Но соціальное ихъ положеніе было жалкое, и первыя попытки къ устройству ихъ быта начались только въ XIV столѣтіи. Подобно тому какъ villains переименованы были въ copyholders, такъ и serfs приняли облагороженное названіе labourers и подъ этимъ именемъ изданъ былъ статутъ 1350 г. (Statute of labourers), замѣчательный какъ первое узаконеніе, учредившее въ Европѣ и во всемъ мірѣ трудъ на вольномъ основаніи. Впрочемъ, какъ мы уже объяснили въ VIII-й главѣ, эти основанія воли не были либеральны и трудъ еще долго не былъ вполнѣ воленъ даже и въ Англіи; labourers, поденщики подлежали очень стѣснительнымъ правиламъ для жительства, принимались въ приходы не иначе, какъ по особымъ свидѣтельствамъ, выселялись по усмотрѣнію мѣстныхъ властей; но собственно крѣпостной трудъ былъ отмѣненъ этимъ статутомъ окончательно; барщина (servitia) прекратилась; всякому рабочему, вольному и не вольному, обезпечена плата (wages), и право иска поденной платы съ того же времени признано было за всѣми, не только по обычаю (common law), но и по положительному закону (Statute law) [13]).

Этотъ первый періодъ реформъ заканчивается статутомъ Карла II 1672 года, въ которомъ сведены и обнародованы всѣ предъидущія преобразованія; по оному всякія личныя повинности, происходящія изъ прежнихъ феодальныхъ отношеній, отмѣнены, также упразднены разныя службы и пошлины, отбываемыя оброчниками и крѣпостными въ пользу владѣльца и короля, какъ верховнаго землевладѣльца (all tenures of the king in capite), наконецъ отмѣнены въ силу того-же начала уравненія и разныя частныя судилища и мѣстныя судопроизводства, еще сохранившіяся въ преданіяхъ и обычаяхъ, хотя дѣйствіе ихъ на практикѣ уже давно прекратилось.

Законъ 1672 г. былъ первый, хотя и не полный актъ освобожденія низшихъ классовъ отъ крѣпостнаго и патримоніальнаго рабства, первый во всемъ мірѣ. Онъ замѣчателенъ тѣмъ, что порѣшилъ однимъ разомъ и личное подданство сельскихъ обывателей (servage, Leibeigenschaft) и

вотчинную, патримоніальную ихъ зависимость отъ суда и расправы землевладѣльцевъ (Gutsherrgerechtigkeit) и отмѣнилъ всѣ эти повинности безъ вознагражденія, безъ выкупа, признавая ихъ по существу злоупотребленіями власти, не дающими права на вознагражденіе.

Освобожденіе однако было не полное, потому что поселяне оставались еще въ обязанныхъ отношеніяхъ къ вотчинникамъ, и этотъ второй актъ реформы и составляетъ второй періодъ, продолжавшійся съ XVII по XIX столѣтіе.

Въ началѣ XVIII столѣтія взаимное положеніе землевладѣльцевъ и поселянъ было слѣдующее: послѣдніе, прежніе villains, нынѣшніе copyholders въ политическомъ отношеніи совершенно сравнялись съ лордами, ихъ условное владѣніе подъ защитою закона и суда превратилось въ безсрочное пользованіе, ихъ повинности, однажды опредѣленныя, не могли быть возвышены, самое пользованіе copyhold постепенно смѣшалось съ freehold, означающимъ вольное владѣніе, и выраженіе tenure, оброчное содержаніе съ новымъ словомъ estate полная собственность.

Подвластность ихъ землевладѣльцамъ выражалась только въ поземельной платѣ, установленной древними инвентарями (customs), и плата эта при возвышеніи цѣнностей на всѣ продукты сдѣлалась совершенно ничтожной, почти номинальной.

Лорды-землевладѣльцы вскорѣ почувствовали, что двусмысленное положеніе, водворившее на помѣщичьихъ земляхъ вѣчно-обязанныхъ поселянъ, повинности коихъ не могли быть возвышены, что положеніе это ненормальное и непреложное, крайне для нихъ стѣснительно и убыточно; но повинуясь практическому смыслу, который ни въ какомъ случаѣ не измѣняетъ англичанамъ, они не покушались, какъ аристократическіе классы другихъ странъ, нарушить права, освященныя давностію и обычаемъ, и оставляя однодворцевъ (copyholders) спокойными обладателями угодій, нѣкогда считавшихся помѣщичьими, обратили все вниманіе на то соображеніе, чтобы оградить прочія свои владѣнія на будущее время отъ подобнаго же захвата; они прибѣгли къ новому способу эксплуатаціи, въ арендованію: всѣ тѣ участки, которые еще не были заселены, стали сдаваться условно, по контрактамъ, на сроки. Этотъ видъ владѣнія назывался leasehold; самое условіе lease; арендаторы leaseholders.

Изъ нихъ впослѣдствіи образовался третій разрядъ сельскихъ обывателей FARMERS (фермеры), имѣвшій въ новѣйшее время огромное

вліяніе. на развитіе земледѣлія въ Англіи и на весь складъ сельскаго общественнаго быта.

Leaseholders подраздѣлялись на нѣсколько разрядовъ по формѣ и содержанію своихъ арендныхъ условій: tenants for years — срочные фермеры, снимавшіе земли въ годы tenants by will, которымъ хозяинъ могъ отказать во всякое время по усмотрѣнію, tenants by suffernce, арендующіе безъ всякаго контракта по подразумѣваемому согласію землевладѣльца или по предположенію, что если онъ допускаетъ (терпитъ) продолженіе аренды, то и согласенъ на прежнія кондиціи и плату.

Очевидно, что подобная шаткость и неопредѣленность арендныхъ сдѣлокъ возможна только въ такой странѣ, гдѣ всѣ права и обязанности разбираются гласно, судомъ печати и присяжныхъ, какъ въ Англіи, и этимъ отчасти и объясняется преуспѣяніе фермерскихъ хозяйствъ, не смотря на широкій, почти безграничный произволъ, предоставленный лордамъ-землевладѣльцамъ при таковыхъ кондиціяхъ.

Но тѣмъ не менѣе этотъ классъ leaseholders, позднѣе переименованный въ farmers, послужилъ главнымъ орудіемъ для упроченія общественнаго и политическаго могущества англійской gentry, достигшей полнаго своего развитія въ XVIII столѣтіи; съ замѣчательной предусмотрительностію предугадывая неизбѣжный переворотъ, заставшій въ расплохъ землевладѣльцевъ другихъ странъ, предвидя, что рано или поздно, добровольно или обязательно придется уступить земли, занимаемыя прежними обязанными поселянами, англійскіе лорды заблаговременно отреклись отъ всякихъ притязаній на подвластность прежнихъ своихъ оброчниковъ, и продолжая собирать съ нихъ номинальную плату, превратившуюся въ ничтожный сборъ, въ дѣйствительности предоставили имъ полную собственность занимаемыхъ ими угодій, и какъ будто махнувъ рукой на нихъ и на всѣ прочія феодальныя свои преимущества — быстрой перемѣной фронта обратились въ ту сторону, откуда еще могла угрожать опасность и которую еще можно было оградить, къ тѣмъ землямъ, которыя оставались въ непосредственномъ ихъ распоряженіи.

На нихъ они основали раціональную эксплуатацію, основанную на вольномъ договорѣ (tenant of the will of the lord), и всѣ усилія свои устремили къ тому, чтобы подчинить себѣ этихъ вольныхъ фермеровъ, которые и сдѣлались въ ихъ рукахъ послушными, но вмѣстѣ съ тѣмъ и дѣятельнѣйшими агентами аристократической реакціи.

Одновременно со введеніемъ фермерства и въ томъ же XVIII столѣтіи приступлено было подъ вліяніемъ тѣхъ же землевладѣльческихъ интере-

совъ и къ устройству быта низшаго разряда сельскихъ обывателей, безземельныхъ и неимущихъ, нѣкогда называемыхъ крѣпостными (serfs, villains), и впослѣдствіи переименованныхъ въ хлѣбопашцевъ (labourers), и въ XVIII столѣтіи уже являющихся бездомными батраками и бродягами (rogues и vagabonds).

Повидимому, англійскія nobility и gentry уже въ прошломъ столѣтіи убѣдились, что лишивъ хлѣбопашцевъ земель, они, землевладѣльцы, должны взять ихъ на свое попеченіе и призрѣніе, и весь XVIII вѣкъ проходитъ въ тяжкихъ усиліяхъ устроить это призрѣніе, остановить бродяжничество, регламентировать мѣстожительство и приписку къ обществамъ и приходамъ бездомныхъ землевладѣльцевъ.

Settlement-act установляетъ мелочныя и крайне стѣснительныя правила о пріемѣ и увольненіи прихожанъ, не имѣющихъ осѣдлости.

Wagrants-act узаконяетъ, что всякій рабочій, не имѣющій хозяйства въ приходѣ, можетъ быть высланъ изъ онаго, если въ теченіи 40 дней не пріискалъ себѣ должности и жительства.

Poor-law даетъ право мировому судьѣ выселять изъ своего участка всякаго неимущаго, если онъ опасается, что пропитаніе его не обезпечено.

Такимъ образомъ въ исходѣ XVIII и въ началѣ XIX столѣтія землевладѣніе въ Англіи успѣло устроить свое положеніе несравненно лучше и прочнѣе, чѣмъ на континентѣ; — съ одной стороны оно имѣло предосторожность, какъ будто въ предвѣдѣніи ожидаемыхъ переворотовъ и крушеній, отречься отъ тщеславныхъ и суетныхъ привиллегій феодальнаго владычества, коими такъ безразсудно дорожили французскіе эмигранты и нѣмецкіе рыцари, и съ другой съумѣло оберечь свои хозяйственные, имущественные интересы, устроивъ ихъ въ двухъ отношеніяхъ: долго-срочными 99ти-лѣтними контрактами лорды-землевладѣльцы приковали къ своей правительственной колесницѣ многочисленный классъ фермеровъ и въ то же время драконовскими законами закрѣпили на мѣстахъ жительства подъ строжайшимъ надзоромъ мировыхъ судей, изъ ихъ среды выбираемыхъ, все населеніе чернорабочихъ, трудъ коихъ, вольный по закону, сдѣлался по нуждѣ обязательнымъ.

Эти двѣ цѣли, послѣдовательно преслѣдуемыя въ теченіе цѣлаго столѣтія, были вполнѣ достигнуты, когда разразилась надъ ошеломленной Европой французская революція. На запросы и вызовы континентальныхъ демагоговъ англичане самодовольно отвѣчали, что политическое равенство, коего прочіе народы домогались среди кровавыхъ смутъ,

уже издавна введено и вписано въ англійскій законъ и что патримоніальныя, сословныя привиллегіи, объ отмѣнѣ коихъ шли рѣчи, мятежи и казни, въ Англіи никогда не существовали.

И дѣйствительно англійскій народъ былъ вполнѣ вольный по закону, равный передъ судомъ.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ хозяйственныя и поземельныя отношенія устроились такъ, что простой народъ находился въ состояніи, очень близко подходящемъ къ крѣпостному; онъ тоже былъ закрѣпленъ только не за владѣльцами, а за приходскими обществами; въ чертѣ погоста (parish) пользовался вольнымъ трудомъ, правомъ перехода и судомъ по закону, но какъ скоро переходилъ за предѣлы того общества, къ коему приписанъ, то подпадалъ подъ произвольную расправу мѣстныхъ земскихъ и мировыхъ начальствъ, судился какъ бродяга, высылался по усмотрѣнію и въ качествѣ неимущаго могъ быть арестованъ и посаженъ въ workhouse собственно по винѣ своей бѣдности и по подозрѣнію, что не имѣетъ средствъ пропитанія.

Это положеніе вещей находило кромѣ землевладѣльцевъ еще сильную поддержку въ духовенствѣ, которое не менѣе помѣщиковъ заинтересовано было въ сохраненіи въ приходѣ рабочихъ силъ и обязательныхъ отношеній, изъ коихъ извлекались значительные церковные доходы: къ церквамъ приписаны были имѣнія, называемыя franc almoign, обыватели коихъ исправляли въ пользу причта разныя повинности, дорожныя и строительныя; кромѣ того всѣ прихожане платили отчасти натурой, отчасти деньгами десятинный сборъ (tithes) въ пользу церквей.

Поэтому тѣ же самыя отношенія, которыя существовали между лордами и ихъ оброчниками (copyholders), примѣнялись съ незначительными измѣненіями и къ отношеніямъ духовенства къ поселянамъ, водвореннымъ въ церковныхъ имѣніяхъ, и этой солидарностью интересовъ объясняется та твердая, неразрывная связь, которая искони соединяла въ Англіи дворянство съ господствующей церковью, вопросъ о церковныхъ доходахъ съ вопросами о землевладѣльческихъ привиллегіяхъ, партію тори съ партіей Большой церкви и въ настоящее время выражается одновременными предложеніями объ отмѣнѣ десятиннаго сбора и реформъ аграрныхъ законовъ въ Ирландіи.

Описавъ положеніе сельскихъ сословій въ XVIII столѣтіи, мы теперь должны перейти къ преобразованіямъ, ознаменовавшимъ те-

кущее столѣтіе и нынѣ еще продолжающимся съ непрерывною последовательностію.

Они начались какъ и всѣ реформы въ Англіи исподоволь, и такъ тихо, скромно, что долгое время не замѣчались самими англичанами. Уже въ послѣднихъ годахъ прошлаго столѣтія церковная десятина переведена была во многихъ приходахъ съ натуры на деньги; но въ другихъ прежніе порядки еще удерживались и возбуждали не только ропотъ, но и явное сопротивленіе. Въ 1816 г. былъ поднятъ въ парламентѣ вопросъ объ отмѣнѣ десятины; въ 1822 пренія возобновились; въ 1824 положено приступать къ выкупу церковнаго сбора, но не иначе однако, какъ по добровольному соглашенію. Затѣмъ прошло еще 12 лѣтъ; добровольныхъ сдѣлокъ состоялось такъ мало, что дѣло вовсе не подвигалось; неудовольствіе росло и во многихъ мѣстностяхъ, гдѣ диссиденты были въ большинствѣ, сборъ пріостановился. Въ 1830 году послѣдовало новое предостереженіе изъ-за пролива, гдѣ разразилась новая революція подъ именемъ Іюльской. Англійскій парламентъ и въ этотъ разъ послушался гласа народа, предвѣщавшаго бурные митинги, и въ 1836 году установилъ всеобщій и обязательный выкупъ всѣхъ десятинныхъ сборовъ.

Какъ только сдѣланъ былъ этотъ первый шагъ, то и всѣ прочія повинности, лежавшія на свѣтскихъ имуществахъ, послѣдовали тому же примѣру. Въ 40-хъ годахъ было приступлено и къ выкупу частныхъ оброковъ, отбываемыхъ прежними copyholder'-ами, и точно такимъ же порядкомъ какъ и по церковной десятинѣ сначала испытанъ былъ способъ добровольныхъ соглашеній (по акту 1814 г.); затѣмъ въ 1845 году издано было положеніе о разверстаніи (Enclosures-act), и наконецъ спустя 10 лѣтъ, когда опытъ указалъ еще разъ, что путемъ добровольныхъ сдѣлокъ соціальныя реформы не могутъ быть проведены, послѣдовалъ статутъ королевы Викторіи 1851 г., по коему введенъ обязательный выкупъ, вступающій въ силу, какъ скоро требованіе заявлено одной изъ сторонъ.

Основанія, принятыя для выкупа въ Англіи, слѣдующія:

Для церковной десятины годовой доходъ опредѣляется по среднему урожаю послѣднихъ 7 лѣтъ, изъ коего капитализируется $\frac{1}{10}$, и выкупная ссуда, такимъ образомъ исчисленная, выплачивается или наличными деньгами или отрѣзкой земли, если причитающійся участокъ не болѣе 20 акровъ ($7\frac{1}{2}$ десятинъ).

Для прочихъ оброчныхъ повинностей (copyhold и customary tenure) общимъ правиломъ полагается, что выкупъ производится натурой, то

есть отводомъ владѣльцу участка земли, соотвѣтствующаго по цѣнности выкупаемымъ повинностямъ; только мелкія ссуды (менѣе 5 фун. стерл. —35 р.) вносятся деньгами.

Обѣ эти выкупныя операціи поручены коммиссіи изъ 3 членовъ (съ жалованьемъ 1,500 фн. стерл., 10,500 р.), изъ коихъ двое опредѣляются министромъ внутреннихъ дѣлъ и 1 архіепископомъ canterbury.

Первая изъ этихъ операцій въ 1853 г. приходила уже къ заключенію и, если не ошибаемся, нынѣ уже покончена.

Вторая была еще въ 1855 году въ полномъ ходу, такъ какъ въ теченіи первыхъ 10 лѣтъ при добровольныхъ соглашеніяхъ выкупъ остановился на 445 сдѣлкахъ.

Главное различіе англійской выкупной операціи отъ подобныхъ же мѣръ, принятыхъ въ другихъ государствахъ, состоитъ въ томъ, что она производится безъ всякаго пособія отъ правительства; никакихъ кредитныхъ бумагъ или знаковъ не выпускается, банковъ или кассъ для выкупа не существуетъ, и вся сдѣлка совершается непосредственно между сторонами посредствомъ уступки земель или наличныхъ уплатъ. Участіе правительства состоитъ только въ оцѣнкѣ повинностей, производимой по всей Англіи 3 коронными коммиссарами.

Послѣднее дѣйствіе аграрной реформы было въ Англіи, какъ и въ другихъ странахъ, разверстаніе общихъ угодій и сервитутовъ. Эти общія земли состояли большею частію изъ выгоновъ. Лѣса почти всѣ безъ исключенія признавались королевскою, казенной собственностію. Общія угодія назывались open fields (открытыя поля) и причислялись къ владѣнію лордовъ the waste of the lord. Waste—пустошь. Хотя крестьяне, какъ мы выше объяснили, уже въ XIV столѣтіи вовсе исчезли изъ состава англійскаго общества и превратились отчасти въ отдѣльныхъ участковыхъ землевладѣльцевъ (copyholders) и большею частію въ бездомныхъ бобылей, но прежняя связь copyholders съ вотчиной (manor) еще сохранилась въ томъ отношеніи, что они имѣли нѣкоторыя права пользованія общими угодьями, преимущественно выгонами на такъ называемыхъ открытыхъ поляхъ open fields, гдѣ ихъ стада паслись съобща съ помѣщичьими.

Въ строгомъ смыслѣ это было не общинное владѣніе, а широкое право сервитутовъ, предоставленное мелкимъ владѣльцамъ на ненаселенныхъ земляхъ крупныхъ собственниковъ. Самыя эти пустоши (waste) по статуту 1676 г. были окончательно закрѣплены за лордами: но всѣмъ прочимъ разрядамъ сельскихъ обывателей (freeholder, copyholder, leaseholder) предоставлено по тому же статуту право участія въ этихъ пусто-

шахъ, и самые арендаторы и фермеры (tenants at will), снимавшіе другія земли по вольному найму, пользовались по общему правилу этими открытыми выгонами, если они принадлежали къ тому же помѣстью.

Изъ этого произошло странное смѣшеніе землевладѣльческихъ отношеній, продолжавшееся до XVIII столѣтія. По описанію знаменитаго нѣмецкаго агронома Тэера (Englische Landwirthschaft, II. Band. S. 335) еще въ концѣ прошлаго столѣтія таковыхъ общинныхъ угодій было 7.800,000 акровъ или 2.886,000 десятинъ, то есть около $\frac{1}{5}$ всѣхъ удобныхъ земель Англіи и Валлиса. Земли эти разумѣется находились въ самомъ запущенномъ положеніи; права соучастниковъ не были опредѣлены и разграничены; юридическія понятія объ этомъ общемъ пользованіи были такъ смутны, что когда возникъ вопросъ имѣетъ ли право землевладѣлецъ принимать арендаторовъ на общія угодья, то судебными рѣшеніями установлено, что онъ имѣетъ это право, пока пустошь лорда (waste of the lord) довольно пространна для выгона скота мѣстныхъ жителей.

Первый законъ о разверстаніи изданъ былъ въ Шотландіи въ 1665 г.; въ Англіи оно началось при королевѣ Аннѣ, но дѣло шло такъ туго, что во все ея царствованіе размежовано только 1,439 акровъ; при Георгѣ I — 17,600, при Георгѣ II — 318,778, итого въ три царствованія 337,187 акровъ — около 123,000 десятинъ. При Георгѣ III разверстаніе пошло успѣшнѣе, разверстано до 1797 г. — 2.800,000 акровъ; — къ уничтоженію общихъ выгоновъ много способствовало введеніе раціональнаго хозяйства, травосѣянія и кормленія скота на стойлѣ.

Но съ другой стороны реформѣ противодѣйствовали медленность и формальность процедуры. Общій выгонъ (open field) считался размежеваннымъ только тогда, когда онъ разбитъ на особые участки и каждый изъ этихъ участковъ огороженъ — enclosures. На каждую таковую общую дачу полюбовный актъ утверждался парламентомъ (enclosure bill). Расходы при размежеваніи были непомѣрные: Тэеръ приводитъ между прочимъ примѣръ, что размежеваніе одной дачи въ 800 акровъ (около 300 десятинъ) стоило 2,485 фунтовъ стерл. (17,395 руб.), то есть 1 десятина слишкомъ 50 рублей.

Кромѣ того по статуту 1676 г. требовалось прежде всего и безусловно добровольное согласіе лорда, какъ землевладѣльца, и enclosure bill утверждался парламентомъ не иначе, какъ по выслушаніи его претензій.

Съ 1797 по 1832 г. разверстано еще 2.800,000 акровъ — около 1 милліона десятинъ въ 35 лѣтъ или въ 1 годъ около 30,000 десятинъ и

затѣмъ въ сороковыхъ годахъ оставалось уже не болѣе $\frac{1}{8}$ неразмежеванныхъ open fields.

Наконецъ въ 1845 г. изданъ былъ въ Англіи первый уставъ объ обязательномъ разверстаніи подъ заглавіемъ Enclosure act 8. 9. Victoria 118.

Дѣйствіе его простирается на общіе выгоны (pastures) и въѣзжіе лѣса (estoners).

Общимъ правиломъ полагается, что разверстаніе производится натурой, то есть выдѣломъ земли каждому участнику, мелкимъ и бѣднѣйшимъ домохозяевамъ (householders) не менѣе $\frac{1}{4}$ акра на огородъ (около 200 кв. сажень). Эти участки называются allotments; для распредѣленія ихъ назначаются мѣстные смотрителя wardens. Всѣ дѣла о размежеваніи завѣдываются центральной коммиссіей изъ 12 членовъ — enclosure commission.

Соглашеніе на разверстаніе должно быть заявлено большинствомъ $\frac{2}{3}$ всѣхъ участниковъ и подтверждено лордомъ.

Полюбовный актъ представляется парламенту и издается въ видѣ постановленія—Public-act.

Въ новѣйшее время дѣйствія коммиссіи нѣсколько пріостановлены распоряженіемъ не приступать къ дальнѣйшимъ разверстаніямъ безъ особаго на всякій разъ разрѣшенія парламента, и не извѣстно вслѣдствіе ли этой мѣры или другихъ причинъ размежеваніе въ Англіи пошло опять такъ медленно, что съ 1845 по 1853 г. оно произведено только по 80,238 акрамъ — 29,687 десятинъ, въ восемь лѣтъ.

Изъ этого краткаго очерка крестьянскихъ реформъ иностранныхъ государствъ мы позволимъ себѣ вывести нѣсколько замѣчаній, которыя, какъ намъ кажется, могутъ быть съ нѣкоторою пользой примѣнены къ дальнѣйшему устройству сельскаго быта въ Россіи.

I. Прежде всего слѣдуетъ замѣтить, что общепринятое мнѣніе будто бы западно-европейскіе народы въ дѣлѣ эмансипаціи крестьянъ далеко опередили нашу варварскую Россію, что мнѣніе это, говоримъ, не вполнѣ справедливо. Личное рабство и крѣпостная зависимость были дѣйствительно отмѣнены въ Англіи въ царствованіе Тюдоровъ, но обязательныя отношенія оброчниковъ къ землевладѣльцамъ еще сохранились въ полной силѣ до XVIII столѣтія, и только въ первой половинѣ XIX приступлено было къ правильному, оффиціальному прекращенію этихъ средневѣковыхъ помѣщичьихъ правъ. Выкупъ повинностей начался въ послѣднихъ годахъ прошлаго столѣтія, но при системѣ добровольныхъ соглашеній не подвигался, и пер-

вые радикальные мѣры къ обязательному разверстанію и выкупу были приняты въ благополучное царствованіе королевы Викторіи въ 1845 и 1851 годахъ (St. 15. 16. Vict. 51, Enclosure-act. 8. 9. Vict. 118).

Во Франціи крѣпостныя и патримоніальныя отношенія были всѣ разомъ порваны въ одну ночь 12-го Августа 1789 г., но такъ внезапно, легкомысленно и насильственно, что на другой же день послѣ отмѣны помѣщичьей власти, на ея мѣсто вступила другая власть, не менѣе стѣснительная для крестьянскаго быта, администрація, принявшая въ свою опеку сельскія общества со всѣми ихъ имуществами, доходами и повинностями, съ полевыми и лѣсными сторожами, общественными пастухами и мэрами, опредѣляемыми отъ короны, съ правомъ разверстывать выгоны и дѣлать лѣсосѣки по усмотрѣнію начальства.

Наконецъ въ Германіи дѣло началось еще позднѣе; реформы Штейна въ Пруссіи остались большею частію мертвыми буквами до 1848 года; личное рабство (Leibeigenschaft) было правда отмѣнено въ 1811 г., но всѣ патримоніальныя привиллегіи оставались въ своей силѣ и къ упраздненію ихъ было приступлено только въ 1850 г. Но только приступлено, ибо въ томъ же и въ слѣдующихъ 1852 годахъ послѣдовали новыя распоряженія (Abänderungsgesetz), по коимъ выкупная операція снова пріостановлена (sistirt).

Въ настоящее время вообще принимается, что реформа крестьянскихъ повинностей (die Entlastung) и выкупъ этихъ повинностей (die Ablösbarkeit) въ принципѣ рѣшены, но многія феодальныя привиллегіи, какъ то патримоніальная полиція и попечительство вотчинниковъ еще существуютъ въ разныхъ мѣстностяхъ и нѣмецкіе юристы сами не могутъ опредѣлить, имѣютъ ли эти старосвѣтскія права законную силу или нѣтъ.

Точно также и разверстаніе, узаконенное и открытое въ 1821 году (Gemeinheitstheilungsordnung v. 7 Juli 1821), въ теченіи 30 лѣтъ такъ мало подвинулось, что въ 1850 г. приняты были новыя мѣры къ побужденію этого дѣла, а въ 1858 г. (Verordnung vom 28 Juli) установлены опять новыя правила полюбовнаго размежеванія общинныхъ выгоновъ.

Изъ этого видно, что дѣло эмансипаціи хотя и началось въ этихъ странахъ гораздо ранѣе, чѣмъ въ Россіи, но съ безчисленными перерывами продолжалось до XIX столѣтія; послѣдніе слѣды крѣпостнаго права еще не простыли въ Германіи, когда открылась крестьянская реформа въ Россіи; вотчинныя полиція и попечительства уже давно въ Россіи перешли въ область безплодныхъ мечтаній немногихъ реакціонеровъ,

когда въ глубокомысленной Германіи еще шли пренія (и идутъ понынѣ) о святости и неприкосновенности патримоніальныхъ правъ, die wohlerworbenen Rechte, Grundherrlichkeit, Patrimonialgerichtsbarkeit, Kirchenpatronat, Schulpatronat.

II. Общинное землевладѣніе еще не повсемѣстно отмѣнено въ Европѣ и разверстываніе общихъ угодій еще производится и по настоящее время въ Англіи по силѣ Enclosure-act 1845 г., въ Пруссіи на основаніи Gemeinheitstheilung 1821 г. и новѣйшихъ узаконеній 1850 и 1858 г.

Но общій характеръ общиннаго владѣнія въ Европѣ иной чѣмъ въ Россіи. Уже съ давнихъ временъ пахатныя поля и луга подѣлены на участки, въ общемъ пользованіи оставались только пустыя земли, употребляемыя для пастбищъ (open fields, Dorffeldmark, les communaux) и лѣсныя дачи. Принадлежность этихъ угодій была спорная между крестьянами и помѣщиками, и обѣ стороны долго отстаивали свои права на выгоны и лѣса; но споръ былъ рѣшенъ мечемъ и укрощеніемъ всѣхъ крестьянскихъ домогательствъ послѣ кровопролитныхъ междоусобій, извѣстныхъ въ исторіи подъ именемъ крестьянскихъ войнъ. Съ тѣхъ поръ эти пустоши, незаселенныя угодья были окончательно приписаны въ Англіи къ владѣніямъ лордовъ (the waste of the lord), въ Пруссіи и Франціи къ разряду общихъ или въѣзжихъ имуществъ, состоящихъ въ общемъ пользованіи крестьянъ и владѣльцевъ, но съ такимъ распредѣленіемъ ихъ взаимныхъ правъ, что послѣдніе (les seigneurs, Gutsbesitzer) присвоили себѣ полное распоряженіе общественными имуществами и предоставили прочимъ обывателямъ только условное пользованіе выгонами послѣ пастьбы господскаго скота и лѣсами по разверсткѣ, производимой самими землевладѣльцами. Такимъ образомъ общинныя владѣнія сдѣлались смѣшанными имуществами, на собственность коихъ претендовали господа или помѣщики и на пользованіе коими заявили свои права крестьяне, и это то разбирательство и составляетъ предметъ той сложной операціи, которая въ Англіи называется enclosures, въ Германіи Gemeinheitstheilung, во Франціи allotissement. Они имѣютъ главнымъ предметомъ разверстаніе между крестьянами и вотчинниками, выкупъ въѣзжихъ правъ и сервитутовъ, лежащихъ на общинныхъ угодьяхъ, и вторымъ предметомъ размежеваніе этихъ общихъ владѣній на отдѣльные участки.

III. Относительно разверстанія и выкупа нужно замѣтить, что во всей Европѣ примѣненъ былъ сначала принципъ добровольныхъ соглашеній, но дѣйствія его были такъ слабы, что въ теченіе

цѣлаго столѣтія до 1797 г. разверстано было въ Англіи только ¼ общинныхъ угодій, затѣмъ съ 1797 по 1832 г. около одного милліона десятинъ, и оставалось неразмежеванными общихъ пустошей (open fields) нѣсколько милліоновъ акровъ. Затѣмъ въ самой Англіи, гдѣ начало личнаго согласія на всякія сдѣлки стоитъ такъ высоко, сдѣлано было отступленіе отъ этого порядка, и въ 1845 г. введены были обязательныя разверстанія и выкупъ, производство коихъ поручено правительственной коммиссіи, enclosure commission.

IV. Переходъ отъ общиннаго пользованія къ участковому или подворному совершается такъ постепенно и медленно, что и по сіе время онъ не оконченъ, и по мѣрѣ того какъ благодѣтельное это преобразованіе приближалось къ концу, возникали о самой его благодѣтельности очень серьезныя сомнѣнія, отразившіяся въ новѣйшее время и въ нѣкоторыхъ мѣропріятіяхъ правительства. Въ Англіи по stat. 16, 17. Vict. 79 повелѣно не приступать болѣе къ раздѣлу общинныхъ угодій на подворные участки безъ особаго на всякій разъ разрѣшенія парламента и не иначе какъ по требованію, заявленному ⅔ всѣхъ участниковъ. Въ Пруссіи по Verordnung v. 26 Juli 1847 запрещено впредь обращать въ частное владѣніе такія общественныя земли, изъ коихъ извлекаются доходы и покрываются общественныя повинности; обмѣнъ общинныхъ земель на отдѣльные участки по закону 2 марта 1850 г. допускается не иначе, какъ по согласію ¼ общинныхъ владѣльцевъ.

О самомъ правѣ раздѣла или обмѣна общественныхъ земель и превращенія общиннаго владѣнія въ участковое возникло между германскими юристами очень важное юридическое сомнѣніе: такъ какъ земли эти первобытно составляли принадлежность обществъ, къ коимъ приписаны были не одни крестьяне - собственники, но и прочіе жители неимущіе, батраки, ремесленники, то возникъ вопросъ, слѣдуетъ ли при разверсткѣ общинныхъ земель на надворные участки считать только хозяевъ, содержавшихъ эти земли, или и всѣхъ прочихъ обывателей, принадлежащихъ къ Gemeinde? (Ob bloss Grundbesitzer oder auch andere Gemeindemitglieder daran Theil nehmen sollten.) Въ послѣднемъ случаѣ, если считать всѣхъ обывателей совладѣльцами, необходимо измѣнить порядокъ раздѣловъ, ибо общественныя имущества въ такомъ случаѣ должны поступить отчасти въ надѣлъ безземельныхъ батраковъ, обезпечить ихъ пропитаніе и въ то же время облегчить тягости общественнаго призрѣнія, падающаго нынѣ на домохозяевъ.

Эти соображенія и возрастающія жалобы на чрезмѣрное раздробленіе и мелкопомѣстность крестьянскихъ участковъ произвели реакцію въ

пользу общиннаго владѣнія; никто, разумѣется, не предлагаетъ возвратиться къ этому порядку пользованія въ отношеніи усадебныхъ и полевыхъ земель въ общемъ ихъ составѣ; но многіе заявляютъ, что необходимо сохранить при Landgemeinde общественные запашки, выгоны, лѣсосѣки, оставить въ общемъ пользованіи извѣстную часть Dorffeldmark и посредствомъ этихъ общественныхъ имуществъ (Gemeindegutes) обезпечить самостоятельность сельскаго самоуправленія, дать прочную связь и живой интересъ хозяевамъ-односельцамъ и возстановить общественный духъ, попранный и заглушенный въ Германіи самоуправнымъ владычествомъ частныхъ землевладѣльцевъ [14]).

V. Перебирая эту длинную и смутную лѣтопись крестьянскихъ реформъ и поземельныхъ преобразованій въ другихъ государствахъ, мы осмѣливаемся выразить нѣсколько дерзкое мнѣніе, что Россія въ этомъ великомъ дѣлѣ не только не отстала отъ другихъ народовъ, но въ нѣкоторыхъ существенныхъ отношеніяхъ ихъ опередила: мы отрѣшились безвозвратно отъ всѣхъ патримоніальныхъ и вотчинныхъ узъ и это отрѣшеніе не стоило намъ ни тѣхъ усилій и пожертвованій, которыя задерживали дѣло въ Германіи, ни тѣхъ насильствъ, которыя ознаменовали во Франціи отмѣну дворянскихъ привиллегій. Наше сельское населеніе не было съобща, всей массой вольныхъ и крѣпостныхъ людей порабощено вотчиннымъ землевладѣльцамъ, не было всецѣло притянуто къ патримоніальнымъ ихъ суду и расправѣ; оно раздѣлилось на двѣ почти равныя половины, одна — помѣщичьи крестьяне въ теченіе двухъ столѣтій послѣдовала общей участи европейскаго крестьянства, крѣпостному праву и помѣщичьей власти, но другая половина спаслась отъ этихъ золъ: въ черныхъ волостяхъ дальнаго поморья, въ Пермскихъ, Новгородскихъ, Вятскихъ погостахъ, въ Псковскихъ губахъ уцѣлѣло вольное крестьянство съ своимъ земскимъ и волостнымъ управленіемъ, неповинное бѣломѣстцамъ и служилымъ людямъ, непосредственно сносившееся съ царскими воеводами и московскими приказами, угнетенное, какъ угнетены были всѣ сословія Русской земли, но подвластное одному государю, подсудное его намѣстникамъ и исправлявшее свои хозяйственныя дѣла выборными, лучшими людьми, изъ своей среды избираемыми.

Это и составляетъ коренное различіе между сельскимъ бытомъ Россіи и другихъ народовъ.

Въ Европѣ вольные люди (freie Bauern, hommes libres) утратили въ сущности свою вольность и наравнѣ съ крѣпостными подпали подъ судъ и расправу вотчинниковъ, такъ что различіе между ними было только внѣшнее и номинальное.

Въ Россіи вольные крестьяне остались въ хозяйственномъ ихъ бытѣ вполнѣ вольными; грубая ихъ свобода превратилась даже въ сѣверо-восточной, лѣсной и тундровой полосѣ въ своеволіе, самоуправленіе въ самоуправство, общины и волости въ раскольническіе скиты, не признававшіе ни свѣтскихъ, ни духовныхъ властей.

Но посреди всѣхъ этихъ неурядицъ уцѣлѣли преданія крестьянскаго самоуправленія, между тѣмъ какъ въ западной Европѣ они изгладились изъ памяти и обычаевъ простаго народа, и когда потребовалось въ новѣйшее время пустить въ ходъ эти новые органы общественной жизни, французская commune, германская Landgemeinde оказались мертвыми силами, способными къ противодѣйствію и отпору, но совершенно неспособными къ земской инициативѣ.

По нашему разумѣнію эта черта нашего русскаго быта даетъ всему нашему общественному строю значительное преимущество предъ другими народами, и она то, если не ошибаемся, всего болѣе способствовала къ безпримѣрно-быстрому, мирному и радикальному переходу отъ крѣпостнаго состоянія къ вольному.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Всю эту главу мы выписали и перевели почти слово въ слово изъ сочиненія Штейна Innere Verwaltungslehre. Оно подраздѣляется на нѣсколько отдѣльныхъ книгъ, изданныхъ подъ общимъ заглавіемъ Innere Verwaltungslehre. Одна изъ послѣднихъ частей этого всеобъемлющаго труда вышла въ 1868 году подъ заглавіемъ Die Entwährung (Grundentlastung, Ablösung, Gemeinheitstheilung) in England, Frankreich und Deutschland, von D. Lorenz Stein. Stuttgart, 1868.

---

[2]) Можно положительно сказать, что германская наука много содѣйствовала къ утвержденію крѣпостныхъ и вотчинныхъ правъ и своими угодливыми теоріями окончательно отуманила умы землевладѣльцевъ своего отечества и сосѣднихъ странъ. Вотъ что писалось и печаталось въ XVIII столѣтіи авторами, признаваемыми и по сіе время авторитетами юриспруденціи. Estor, de praesumtione contra rus-

ticos 1734: «всѣ крестьяне были первоначально крѣпостные, всякой искъ объ ограниченіи правъ владѣльца должень быть крестьяниномъ доказанъ, и пока доказательствъ (Rechtstitel) не представлено, помѣщикъ имѣетъ право требовать произвольныхъ работъ и оброковъ (unbeschränkte Dienste und Abgaben)».

Fischer: Lehrbegriff der Cameral- und Polizeirechte. 1785: «Спорный вопросъ о томъ, происходятъ ли нынѣшніе крестьяне отъ прежнихъ крѣпостныхъ, долженъ быть безъ сомнѣнія разрѣшенъ утвердительно; хотя нѣкоторые изъ нихъ и выводятъ свой родъ отъ вольныхъ людей, горожанъ и даже дворянъ, но таковые составляютъ только исключеніе и незначительное меньшинство, не заслуживающее вниманія.»

Другое изрѣченіе того же Фишера получило въ XVIII столѣтіи положительный авторитетъ, а именно: «что хотя барщинныя повинности въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ и ограничены, но что въ случаѣ сомнѣнія онѣ должны быть признаны неограниченными.»

Krause, Concordia 1820. «Крѣпостное право не должно быть отмѣнено, потому что земледѣліе требуетъ постоянныхъ и осѣдлыхъ рабочихъ, приписанныхъ къ инвентарю имѣнія и неразрывно связанныхъ съ самымъ капиталомъ помѣстья.»

Müller, Die Gewerbspolizei 1824. «Отмѣна крестьянскихъ повинностей прямо противорѣчитъ основному понятію о крестьянствѣ, потому что помѣщикъ долженъ быть для своихъ подданныхъ отецъ, другъ, наставникъ и защитникъ.»

Понятно, что когда наука и теорія въ странѣ, считавшейся отечествомъ философіи и юриспруденціи, находятъ еще такіе доводы для защиты помѣщичьей власти, понятно, говоримъ, что стороны, заинтересованныя въ дѣлѣ, не считаютъ нужнымъ забѣгать впередъ наукѣ. Поэтому мы видимъ, что крѣпостныя и патримоніальныя права, существовавшія въ другихъ странахъ какъ фактъ и принимаемыя самими помѣщиками какъ пожалованное право, какъ временная уступка, въ одной Германіи дошли до полнаго, можно сказать, научнаго представленія, проникли въ плоть и кровь нѣмецкихъ Gutsbesitzer-овъ, срослись съ ихъ понятіями, правами, образомъ мыслей и чрезъ этихъ апостоловъ перешли и къ землевладѣльческимъ классамъ другихъ странъ, перенимавшимъ у нѣмцевъ ихъ высокое просвѣщеніе со всѣми добрыми и дурными его сторонами.

(Stein, Innere Verwaltungslehre. Die Entwährung. Stuttgart, 1868. S. 159, 160, 161, 168.)

[3]) Организація судебной власти и подсудность имѣла наибольшее вліяніе на все соціальное развитіе Германіи. Точно такъ, какъ въ Англіи равенство передъ судомъ изгладило всѣ сословныя различія, такъ напротивъ въ Германіи разность судопроизводства расторгла всѣ народныя и государственныя связи. Уже съ древнѣйшихъ временъ всякій разрядъ сельскихъ обывателей судился особымъ судомъ и всякій проступокъ подлежалъ особому разбирательству. Это дошло до того, что одному присутствію подлежали тяглые хозяева, другому полутяглые (половинщики), третьему огородники, четвертому бобыли, пятому дѣла о наслѣдствѣ, шестому дѣла объ арендахъ и т. д. Когда всѣ эти разнородныя судилища стали предметомъ систематическихъ изслѣдованій, то нѣмецкіе юристы не нашли для ихъ оправданія и разъясненія ничего лучшаго, какъ провозглашать общія начала, что землевладѣніе должно служить общимъ основаніемъ судопроизводства и подсудности (der Grundbesitz ist die Basis für die Ordnung und Competenz der Gerichte), другими словами, что всякій обыватель подлежитъ суду владѣльца земли, на коей онъ водворенъ, хотя бы онъ лично и былъ воленъ, и что всякій землевладѣлецъ при разбирательствѣ хозяйственныхъ и поземельныхъ исковъ и тяжбъ руководствуется не общими узаконеніями, а мѣстными обычаями и грамотами. Такимъ образомъ судъ и расправа сдѣлались въ Германіи предметами частнаго права (Privatrecht) и судебныхъ вѣдомствъ образовалось столько же, сколько было отдѣльныхъ учрежденій и состояній: суды духовные, военные, университетскіе, цеховые, ремесленные, патримоніальные, крестьянскіе. Патримоніальный судъ подраздѣляется на два рода: leibeigenschaftliche Gerichtsbarkeit, welche der Leibeigenschaft vermöge ihr Eigenthumsrecht über Leibeigenen gebührt und gutsherrliche über diejenigen die sich theils auf dem grundherrlichen Grunde ansässig gemacht, theils Stücke davon zum Untereigenthum empfangen haben. (Stein. 194, 195.)

---

[4]) Ablösung — выкупъ. Съ 1815 по 1830 годъ (годъ іюльской революціи) выкупная операція въ Германіи вовсе останавливается и обусловливается правилами столь стѣснительными для крестьянъ, что добровольныхъ соглашеній вовсе не составляется; съ 1830 года выкупъ пошелъ успѣшнее и особенно подвинулся послѣ 1848 года (годъ февральской революціи). Но еще въ 50-хъ годахъ оставалось много не выкупленныхъ крестьянскихъ владѣній и повинностей: въ Ганноверѣ (въ 1853 г.) изъ удѣльныхъ, королевскихъ и монастырскихъ имѣній выкуплено было 54 — 55 процентовъ, изъ прочихъ частныхъ менѣе половины; въ Саксоніи изъ 10,547 имѣ-

ній выкуплено было (въ 1846 г.) 9,042; въ Баденѣ изъ 5,780 — 4,300.

Выкупные платежи съ крестьянъ расчитаны: въ Баденѣ по $5^1/_2$ и до 9% съ выкупной ссуды; въ Пруссіи по закону 1821 г. капитальная сумма выкупа выводилась умноженіемъ денежнаго оброка на 25, а по закону 1850 года (§ 64) на 18; въ Баваріи (въ 1826 г.) принята была та же пропорція и въ 1848 году тоже сбавлена на 18; въ Австріи денежныя повинности помножаются на 20; въ Ганноверѣ, Саксоніи, Брунсвикѣ на 25.

(Roscher, System der Volkswirthschaft. S. 318, 325, 333.)

---

[8]) Legung der Bauernhöfe, Abschlachten der Bauern (въ Германіи), Dörfersprengung (въ Остзейскихъ губерніяхъ), clearing of estates (въ Англіи). Эти техническія выраженія означали въ западной Европѣ право землевладѣльцевъ высѣлять крестьянъ изъ своихъ помѣстій и присоединять ихъ земли къ своимъ вотчиннымъ владѣніямъ. Право это было, повидимому, признано повсемѣстно въ Европѣ въ XVI и XVII столѣтіяхъ, но оно развилось преимущественно въ тѣхъ странахъ, гдѣ помѣстное сословіе пріобрѣло политическій перевѣсъ: въ Мекленбургѣ, Помераніи, Ганноверѣ, Даніи и вообще въ сѣверной полосѣ Германіи и въ Англіи, Шотландіи, гдѣ, какъ сказано, этимъ способомъ крестьянство было окончательно выведено. Эти выселенія приняли въ XVII столѣтіи такіе размѣры, что многія правительства, не смѣя стѣснять самаго права землевладѣльцевъ, озаботились по крайней мѣрѣ, разумѣется не въ человѣколюбивыхъ, а въ фискальныхъ видахъ, предупрежденіемъ ихъ послѣдствій, то есть опустѣнія земель: въ Гессенѣ и Брунсвикѣ предписано (1670, 1720, 1756 годы) помѣщикамъ въ теченіе года населять вновь упраздненные крестьянскіе дворы; въ Пруссіи Фридрихъ В. въ 1764 г. ввелъ то же правило, подтвердивъ его угрозой взысканія по 1,000 тал. за каждый полный участокъ и по 400 талер. за половинный. Замѣтимъ, что въ Славянскихъ и Маджарскихъ областяхъ Австріи эта Legung der Bauernhöfe была формально запрещена землевладѣльцамъ. Въ Даніи упраздненіе крестьянскихъ дворовъ совпадаетъ съ преобладаніемъ аристократіи въ періодъ 1530 — 1660 годовъ. Народонаселенія въ 1700 году было менѣе, чѣмъ въ XIII столѣтіи, но за то средняя величина помѣстьевъ возрасла въ это время въ 15 разъ, отъ 100 тонновъ до 1,500, упраздненные крестьянскіе участки соединялись въ особыя дворныя угодья, называемыя Hofkoppeln.

Въ Англіи то же самое право называлось clearing of estates* и

упраздненныя крестьянскія земли собирались въ общіе участки подъ именемъ the waste of the lord, пустошь лорда. Въ 1086 г. по Domesdaybook считалось въ Англіи и Валлисѣ всѣхъ землевладѣльцевъ 275,000, изъ коихъ 250,000 крестьянъ; въ концѣ XVII столѣтія 160,000 freeholders съ доходомъ отъ 60 — 70 фн. стерл. (420 — 490 руб.); въ 1800 г. Macculoch насчитываетъ всѣхъ землевладѣльцевъ крупныхъ и мелкихъ 200,000, Шотландія вся подѣлена между 7,800 владѣльцами земли. Постепенный процессъ обезземелья мелкопомѣстныхъ владѣльцевъ крестьянъ, начинается уже въ XV столѣтіи; парламентъ 1487 г. жалуется, что yeomary обирается лордами и превращается изъ собственниковъ въ арендаторы посредствомъ разныхъ притѣсненій и насильствъ. Въ 1549 и въ 1607 г. сельскіе обыватели возстаютъ мятежемъ противъ этихъ clearing of estates и enclosures, разверстаній. Генрихъ VII повелѣваетъ при устройствѣ новыхъ фермъ (cottages) надѣлять поселенцамъ не менѣе 4 акровъ ($1^{48}/_{100}$ десятинъ). Генрихъ VIII предписываетъ конфисковать у лордовъ-землевладѣльцевъ 50% доходовъ, взимаемыхъ ими съ пустошей и выгоновъ (the waste), пока эти земли не будутъ вновь распаханы. Самый поразительный примѣръ насильственныхъ захватовъ крестьянскихъ земель представляетъ сѣверная Шотландія; лорды-землевладѣльцы уже съ древнѣйшихъ временъ успѣли обратить все сельское населеніе въ фермеровъ и чернорабочихъ; затѣмъ въ XVII и XVIII столѣтіяхъ начали выживать и этихъ временныхъ своихъ съемщиковъ, tenants, cottiers, изъ коихъ одна часть переселилась въ Америку, другая ушла въ города и приморскія рыболовныя мѣстности.

Герцогъ Sutherland въ теченіи 9 лѣтъ съ 1811 по 1820 годъ выгналъ съ своихъ помѣстій до 3,000 семействъ, 150,000 душъ, и соединивъ всѣ эти земли въ одну окружную дачу пространствомъ въ $1^1/_2$ милл. акровъ (465,000 десятинъ), раздѣлилъ ее на 29 крупныхъ фермъ, исключительно предназначенныхъ для овцеводства и ружейной охоты; право охоты на граузовъ и оленей сдается въ средней сложности по цѣнѣ 1-го фн. стерл. за 50 акровъ (7 рублей за $18^1/_2$ десятинъ).

Экономическія послѣдствія этого округленія помѣстій обнаруживаются изъ слѣдующихъ фактовъ. Графство Sutherland, состоящее, такъ сказать, въ единственномъ владѣніи одного крупнаго собственника по оцѣнкѣ для подоходнаго налога, income-tax оцѣнено было въ 1815 году въ 33,878 фн. ст., а въ 1842 году въ 35,567, въ 27 лѣтъ доходность возвысилась всего на 1,689 фн. ст.

Сосѣднее графство Caithness, гдѣ земли разбиты на мелкія фермы въ 20 акровъ и менѣе, оцѣнено по той же таксѣ въ 1815 г. въ 35,000

фн. стерл. и въ 1842 г. въ 76,000; доходность возвысилась на 41,000 фн. стерл.

(Roscher, System der Volkswirthschaft. Stuttgart, 1840. 2. Band. §§ 56, 103, 68.)

---

[6]) Крестьянская реформа въ Пруссіи была долго задержана вопросомъ о выкупѣ — Ablösbarkeit. Въ 1807 г. (Edikt v. 9 October) провозглашено было общее начало, что крѣпостное право со всѣми проистекающими изъ него повинностями непосредственно отмѣняется. Въ 1811 году (Gesetz v. 11 September) установлено, что крестьянамъ-домохозяевамъ предоставляется право выкупать земли, на коихъ они водворены. Но уже черезъ 5 лѣтъ (Declaration v. 29 Mai 1816) правительство отреклось отъ этого выкупнаго своего проэкта и, чтобы обойти законъ, установило, что выкупъ относится только къ крупнымъ крестьянскимъ угодьямъ. Въ этомъ положеніи, то есть въ полномъ застоѣ оставалось крестьянское дѣло до 1848 года. По провозглашеніи во Франкфуртскомъ парламентѣ радикальной отмѣны всѣхъ патримоніальныхъ правъ, Пруссія приступила къ выкупу и регулировала его двумя узаконеніями — Verfassungs-Urkunde v. 1850 § 42, 113 и Ablösungsgesetz v. 2 März 1850. Въ силу этихъ положеній крѣпостныя и вотчинныя права и повинности подраздѣляются на двѣ категоріи: къ первой принадлежатъ всѣ личныя, почетныя преимущества и повинности, происходящія отъ крѣпостнаго права (Leibeigenschaft), которыя отмѣняются безъ вознагражденія (ohne Entschädigung); ко второй относятся поземельныя, реальныя повинности (Reallasten), которыя подлежатъ выкупу (sind ablösbar). — Но съ изданіемъ этихъ общихъ правилъ и открылись безконечныя научныя пренія, какія повинности признавать личными крѣпостными и какія поземельными. Хотя положеніе 1850 года ст. 42 и разрѣшало эти сомнѣнія довольно опредѣлительно, установивъ die unentgeltliche Aufhebung der Gerichtsherrlichkeit, gutsherrlicher Polizei und obrigkeitlicher Gewalt, — но реакціонерная партія заявляла, что толкованія этихъ законовъ заходятъ слишкомъ далеко; вслѣдствіи чего уже черезъ 5 лѣтъ издано было новое положеніе подъ заглавіемъ: Verfassungs-Abänderungsgesetz v. 14 April 1856, по коему вышеупомянутый основный законъ 1850 года истолкованъ въ болѣе тѣсномъ смыслѣ: ohne Entschädigung bleiben aufgehoben die mit dem Besitze gewisser Grundstücke verbundenen Rechte der richterlichen Gewalt. Значитъ прочія вотчинныя права полицейскія и попечительныя остаются въ силѣ; такъ дѣйствительно они и остались до настоящаго времени.

Выкупу, Ablösung подлежатъ въ Пруссіи имущественныя повинности, Reallasten, alle beständige Abgaben und Leistungen, welche auf Grundstücken haften.

Изъ выкупной операціи изъяты всякія общественныя повинности: Gemeindelasten, die an Kirchen, Schulen, Pfarren, Küstereien zu entrichtenden Reallasten, также сервитуты, которые разбираются по особымъ правиламъ отдѣльнаго устава о разверстаніи — Gemeinheitstheilungs - Ordnung. Выкупная ссуда расчитывается по годовому доходу Reinertrag, помноженному на восемнадцать или двадцать; съ оцѣночной суммы скидывается $^1/_3$ въ пользу плательщиковъ — dem Verpflichteten bleibt bei Feststellung der Ablösung $^1/_3$ des Reinertrages frei und die Abfindung wird insoweit ermässigt — кредитнаго учрежденія (Rentenbanken) для пособія выкупу учреждены только вслѣдствіе закона 27 іюня 1860 года: они выдаютъ свидѣтельства (Rentenbriefe), погашеніе коихъ ежегодными взносами по 4% въ годъ разсрочивается на $41^1/_2$ или $56^1/_{12}$ лѣтъ. Особенно замѣчателенъ длинный перечень тѣхъ патримоніальныхъ правъ, которыя по закону 1850 года признаются подлежащими отмѣнѣ безъ вознагражденія (ohne Entschädigung). Мы ихъ выписываемъ на нѣмецкомъ языкѣ, потому что переводить эти техническіе термины крайне затруднительно.

Das gutsherrliche Heimfallsrecht.

Die Berechtigung der Erbverpächter zur willkürlichen Erhöhung des Zinses.

Die Verkaufs- und Retraktrechte an Immobilien.

Die auf Grundstücken haftende Verpflichtungen gegen das in der Gegend übliche Tagelohn zu arbeiten.

Die Verpflichtung zur Bepflanzung der Wege mit Maulbeerbäumen und zur Unterhaltung derselben.

Das Jagdrecht auf fremdem Boden.

Die Gebühren des Gutsherrn für gerichtliche Akten.

Die Abgaben und Leistungen bei Taufen und Ausstattungen der Familienglieder des Gutsherrn.

По времени изданія этого закона можно заключить, что въ теченіи всей первой половины текущаго столѣтія крестьянская реформа въ Пруссіи мало подвигалась и что на основаніи добровольныхъ соглашеній не возможно было достигнуть общихъ результатовъ. Переворотъ 1848 года наконецъ вывелъ прусскихъ землевладѣльцевъ изъ ихъ усыпленія и порѣшилъ всѣ эти вопросы окончательно. Но тѣмъ не менѣе замѣчательно, что слѣды этихъ средневѣковыхъ учрежденій еще по сіе время не изглажены въ Германіи и что къ радикальной,

серьезной ихъ реформѣ приступлено было только въ 1850 годахъ или даже въ 1860 году съ устройствомъ выкупныхъ банковъ.

(Rönne, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, §§ 95, 370.)

---

[7]) Dorffeldmark, Markgenossenschaft. Существенное различіе между германскимъ сельскимъ бытомъ и русскимъ заключается въ томъ, что германская община издавна уже перешла къ участковому владѣнію пахатными и луговыми угодьями, которыя и назывались Bauernhöfe; въ общинномъ владѣніи оставались только лѣса и выгоны, и они то и составляли die Dorfmarkt, die Marktgenossenschaft. Въ этой общинѣ крестьяне раздѣлялись на три разряда: а) полные хозяева, Vollbauern — владѣющіе извѣстнымъ размѣромъ земли, die Hufe, Mansus, признаваемымъ достаточнымъ для прокормленія семьи; размѣръ этотъ наивысшій принимался въ Германіи въ 30 моргеновъ (7½ десятинъ), въ Англіи въ 33 акра (12 десятинъ), что равняется душевому надѣлу по 2 — 3 десятины на душу; b) половинщики, полутяглые, Halbbauern, Halbhüfner; c) огородники, кушники, kötter, Gärtner, cottiers; сіи послѣдніе большею частію селились на земляхъ другихъ общинниковъ, полныхъ хозяевъ и состояли отъ нихъ въ такой же зависимости какъ они сами отъ вотчинниковъ.

Итакъ равный надѣлъ и уравненіе тяголъ по земельному владѣнію, эти основныя черты русскаго быта, вовсе не признавались въ западной Европѣ принадлежностями общины. Она означала только совокупность людей Genossenschaft, пользующихся общими лѣсами и выгонами, но не на равныхъ, а на различныхъ правахъ и владѣющихъ прочими всѣми угодьями по участкамъ.

(Roscher, S. d. V. §§ 71 — 73.)

---

[8]) Въ послѣднее время всплывали и въ Россіи проэкты, составленные въ петербургскихъ канцеляріяхъ, о заведеніи казеннаго надзора надъ помѣщичьими лѣсами. Эта лучезарная мысль также позаимствована изъ Германіи, гдѣ коронный Forstbeamter завѣдываетъ не только казенными лѣсными дачами, но и всѣми частными помѣщичьими и общественными. Порядки эти введены были еще въ прошломъ столѣтіи: въ Пруссіи Allgemeines Landrecht (Rit. 1. § 83 — 89) установилъ, что въ видахъ охраненія лѣсовъ, всякія рубки подчиняются общимъ правиламъ лѣсной техники (den Grundsätzen der Forstwissenschaft) и что владѣльцы за хищничество (Holzverwüstungen) въ собственныхъ своихъ лѣсахъ подлежатъ взысканіямъ. Но вскорѣ однако оказалось, что стѣс-

неніе права собственности принесло лѣсному хозяйству болѣе вреда, чѣмъ пользы и что лѣсовладѣльцы мало заботились объ этой отрасли своего хозяйства, въ коей распоряженія ихъ были до крайности стѣснены правительственной опекой. Въ 1811 году изданъ былъ новый уставъ, извѣстный подъ заглавіемъ Landescultur. Edikt v. 11 September 1811, по коему эти ограниченія права собственности по лѣсному управленію большею частію отмѣнены для частныхъ землевладѣльцевъ. Но относительно крестьянскихъ общинныхъ лѣсовъ (Gemeinde-Forsten), послѣдовалъ приказъ (Verordnung v. 24. December 1816), по коему хотя непосредственное управленіе и поручено общественнымъ властямъ, но съ нѣкоторыми существенными ограниченіями: они руководствуются во всѣхъ своихъ распоряженіяхъ штатомъ (Staat), утвержденнымъ правительствомъ; лѣсосѣки, расчистки лѣсовъ и продажа оныхъ дозволяется не иначе какъ съ разрѣшенія губернскаго начальства (der Regierung); той же Regierung и предоставлено допускать къ лѣсному управленію членовъ общества (Gemeindemitglieder) или представлять казенныхъ чиновниковъ Königliche Forstoffiziere.

(Rönne, Staatsrecht. § 382.)

---

[9]) Gemeintheilung, Verkoppelung. Выраженія эти собственно означаютъ переходъ отъ общиннаго владѣнія къ участковому, въ Баваріи Vereinödung.

Вопросъ о томъ, можетъ ли этотъ переходъ быть сдѣланъ обязательнымъ для общинниковъ, вездѣ разрѣшенъ отрицательно; во всѣхъ законодательствахъ XVIII и XIX вѣка принято за правило, что надѣлъ общинныхъ земель производится не иначе, какъ по требованію большинства, обыкновенно $^2/_3$ домохозяевъ. Въ Шлезвигъ-Голштейнѣ (въ 1766 г.) установлено, что эти $^2/_3$ голосовъ исчисляются по податному окладу, но что каждый хозяинъ можетъ требовать выдѣла своего участка; въ Нассау (12 сентября 1829 г.) требуется $^2/_3$ голосовъ, владѣющихъ не менѣе $^1/_2$ всѣхъ общихъ угодій; въ королевствѣ Саксоніи (14 іюня 1835 г.), въ Англіи (1836 г.), въ Венгріи (2 марта 1853 г.) $^2/_3$ голосовъ всѣхъ домохозяевъ, участвующихъ въ общинномъ владѣніи. Операція эта если и покончена въ Германіи, то очень недавно: въ 1854 г. въ Лейпцигскомъ округѣ, въ центрѣ общегерманской цивилизаціи, изъ общинныхъ угодій, Gesammtfluren, были подѣлены 37%, остальные еще числились въ общемъ пользованіи; въ 1852 г. въ Ганноверѣ 1,201 община покончили свои разверстанія, 546 еще приступили къ оному. Стремленіе къ раздѣлу общинныхъ угодій и къ переходу къ участковому было всего сильнѣе въ исходѣ XVIII вѣка, нѣсколько охладилось въ началѣ XIX-го и въ половинѣ нынѣшняго столѣтія во мно-

гихъ государствахъ запада даже пріостановилось. Въ Австріи размежеваніе всѣхъ общихъ выгоновъ было предписано въ 1768 г., подтверждено въ 1780 г., затѣмъ въ 1808 г. вмѣсто принужденія приказано мѣстнымъ властямъ ограничиться внушеніями, а въ 1849 г. запрещено приступать къ раздѣлу общихъ угодій безъ особаго разрѣшенія начальства. Въ Пруссіи (26 іюля 1847 г.) запрещено дѣлить такія общинныя земли, которыя служатъ для покрытія общественныхъ расходовъ (Kämereivermögen) или которыми пользуются общинники въ качествѣ членовъ общества, dessen Nutzung den Gemeindemitgliedern als solchen zusteht!!

Если въ этомъ непонятномъ текстѣ есть какой либо смыслъ, то это должно значить коротко и ясно, что никакія общинныя земли не подлежатъ болѣе раздѣлу. Но въ нѣмецкихъ законахъ иностранцу трудно отыскать настоящее ихъ значеніе. Во Франціи (21 février 1838) запрещено производить такія разверстанія des biens communaux qui comprendrait la propriété du fond et serait définitif.

(Roscher, S. d. V. §§ 78, 79, 80, 81, 82, 83.)

---

[10]) По закону 1837 года общественныя имущества (les biens communaux) состояли въ непосредственномъ завѣдываніи conseil municipal и мэръ управлялъ ими въ качествѣ повѣреннаго сельскаго общества. Но впослѣдствіи самостоятельность общественныхъ властей была стѣснена даже и въ этомъ хозяйственномъ вѣдомствѣ.

Префекту во всѣхъ случаяхъ предоставляется утверждать постановленіе муниципальнаго совѣта. C'est le préfet qui statuait définitivement sur le mode de jouissance des biens communaux (Décret du 25 mars 1852, art. 1). По буквѣ закона муниципальный совѣтъ установляетъ (règle) порядокъ эксплуатаціи общественныхъ угодій, совѣщается (délibère) объ общественныхъ выгонахъ, но по силѣ судебныхъ рѣшеній не имѣетъ права дѣлать постановленій по симъ предметамъ, такъ что съ одной стороны законъ гласитъ: «que le conseil municipal règle la repartition et le mode de jouissance des pâturages communaux» (Loi du 18 juillet 1837, art. 17), а съ другой стороны судебная практика установила «qu'il ne lui appartient pas de faire des règlements de police en cette matière».

Въ томъ же смыслѣ или, лучше сказать, съ тою же двусмысленностію установились и всѣ прочія правила общиннаго пользованія pâture vaine, pâture vive, pâture grasse, parcours, affouage.

Приказанный духъ регламентаціи проникъ такъ глубоко въ сельскій бытъ Франціи, что и сами жители и ихъ стада двигаются какъ стройные полки по командѣ мэра, субъ-префекта и префекта.

При выпускѣ скота на общіе выгоны назначается общественный пастухъ (pâtre commun); онъ опредѣляется мэромъ по предложенію муниципалнаго совѣта. Домохозяевамъ запрещается выгонять и пасти скотъ отдѣльно подъ страхомъ штрафа (2 francs par tête de bétail). Такса для содержанія пастуха установляется по предложенію полеваго сторожа (garde champêtre) муниципальнымъ совѣтомъ, и предъявляется субъ-префекту; пользованіе лѣсомъ для топлива (affouage) подлежитъ еще болѣе мелочной регламентаціи: списокъ домохозяевъ, коимъ присуждается лѣсъ, утверждается префектомъ; самая рубка производится подрядчиками по лѣсосѣкамъ (par coupe) и по контрактамъ, заключаемымъ мэромъ съ торговъ (par bail au rabais); дрова, нарубленные и сложенные въ жеребьевыя доли (lots), распредѣляются мэромъ, но не иначе, какъ по предварительному разрѣшенію префекта; вѣдомость о раскладкѣ лѣса (le rôle d'affouage) составляется мэромъ, утверждается префектомъ, отъ него передается уѣздному сборщику податей (receveur de l'arrondissement) и наконецъ отъ сего послѣдняго общественному сборщику (receveur municipal), который взимаетъ положенную таксу и выдаетъ въ полученіи оной квитанцію; квитанціи пишутся на гербовой бумагѣ, свидѣтельствуются мэромъ и передаются получателю.

Въ тѣхъ комунахъ, гдѣ общественные доходы не достаточны для содержанія полевыхъ и лѣсныхъ сторожей, общественные лѣсосѣки (coupes affouagères) вмѣсто того, чтобы поступать въ пользованіе жителей, продаются на срубъ для покрытія расходовъ. Но для такой продажи требуется разрѣшеніе префекта, и если оцѣночная сумма выше 500 франковъ (125 рублей), то дѣло восходитъ до министра внутреннихъ дѣлъ!!!

Эти порядки общиннаго владѣнія во Франціи замѣчательны какъ самое крайнее осуществленіе системы бюрократической регламентаціи. Когда сельскія общества доходятъ до такаго благоустройства, что не могутъ выпускать своей скотины безъ дозволенія начальства и не вправѣ рубить дрова и продавать ихъ безъ разрѣшенія губернскихъ или центральныхъ властей, то уже само собой разумѣется, что эти общества и сами обыватели неминуемо должны превратиться въ всепокорнѣйшихъ слугъ правительства и его агентовъ, отъ коихъ исходятъ на нихъ всякія милости и благодѣянія.

Поэтому мы смѣемъ думать, что эти правила, изложенныя въ code rural и code forestier, еще болѣе способствуютъ единодушному голосованію сельскихъ обывателей въ пользу какого бы ни было правительства, чѣмъ конституціи, партіи и основные законы, безпрерывно измѣняемые въ прекрасной Франціи — le beau pays de France.

(Berquier, Le corps municipal, p. 62 – 67.)

[11]) Zweigwirthschaft, morcellement. Частное землевладѣніе, въ противоположность общинному, имѣетъ при всѣхъ прочихъ несомнѣнныхъ своихъ выгодахъ, то послѣдствіе, что приводитъ поземельную собственность къ чрезмѣрному раздробленію. Повсемѣстное стремленіе къ уничтоженію общиннаго землевладѣнія и къ переходу къ участковому, подворному продолжалось съ половины XVIII столѣтія и до второй половины XIX-го. Затѣмъ наступала реакція. Во Франціи особенно законы о наслѣдствѣ и раздѣлѣ привели землевладѣніе къ крайней мелкопомѣстности. Уже въ прошломъ столѣтіи Malthus, A. Young предупреждали французское правительство объ этомъ неизбѣжномъ исходѣ подворнаго владѣнія и раздѣла. Въ тридцатыхъ годахъ XIX-го ст. французы уже сами писали: la division du sol a été poussée à l'extrême; la France semble tombée en poussière (Journal des Débats du 19 mai 1834), la terre y est découpée en lanières qui se vendent à des prix fous (Lavergue, Journ. d'Économistes, mai 1856).

(Roscher, S. d. V. S. 377, 831 и слѣд.)

---

[12]) Domesdaybook, кадастровая опись, составленная въ первые годы послѣ норманскаго нашествія въ XI столѣтіи въ царствованіи Вильгельма II. На этомъ древнѣйшемъ актѣ основано все англійское землевладѣніе. Норманы дружинники дѣйствовали въ Англіи не такъ какъ другіе завоеватели. Они не обращали туземное населеніе въ рабство или въ крѣпостное состояніе, но прямо конфисковали всѣ имущества англосаксовъ, выселяли прежнихъ владѣльцевъ, раззоряли ихъ дома и на пепелищахъ строили свои manors.

Крестьянство въ смыслѣ особаго сословія землевладѣльцевъ-собственниковъ было такимъ образомъ уничтожено въ Англіи съ перваго же дня политическаго устроенія, и послѣ битвы при Hastings всѣ мелкіе землевладѣльцы были обезземелены. Domesdaybook насчитываетъ всѣхъ помѣстій въ Англій 60,215, которыя подѣлены между 600 королевскими вассалами, дружинниками Вильгельма завоевателя. Они носили различныя наименованія tenantes in capite, barones majores et minores, kings thanes, proprietors: въ концѣ царствованія Вильгельма число ихъ возрасло до 1,400.

Второй разрядъ землевладѣльцевъ назывался subtenentes; ихъ считалось по Domesdaybook 7,871.

Эти два класса выставляли милицію; крупные землевладѣльцы до 793 человѣкъ съ одного помѣстья.

Мелкіе, subtenentes отъ 2 до 10.

Всѣ прочія сословія воинской повинности не несли и держали земли

отъ помѣщиковъ; это были подъ разными названіями арендаторы, кортомщики, оброчники; они поголовно исчислены въ томъ же кадастрѣ:

Sochmani (однодворцы)	23,072
Burgeness (мѣщане)	7,968
Villani (тяглые крестьяне)	108,407
Bordarii (полу-тяглые)	82,119
Cottarii (огородники).	5,054
и наконецъ Servi (кабальные холопы)	25,156

Главный характеръ англійскаго землевладѣнія вытекаетъ именно изъ этой пропорціи 60,000 помѣстій, подѣленныхъ между 600—1,400 крупныхъ собственниковъ съ 200,000 оброчниковъ. На 1 помѣстье приходилось не болѣе 3—4 землевладѣльцевъ, на 1 барона-собственника не менѣе 4—5 помѣстій. На земледѣльческій трудъ было болѣе запроса чѣмъ предложеній и это заставило землевладѣльцевъ съ самаго основанія англійской монархіи привлекать къ себѣ обывателей выгодными условіями, строгою справедливостію и полной свободой общественныхъ отношеній. Либерализмъ ихъ былъ вынужденный, но тѣмъ не менѣе благодатный.

(Gneist, Englische Communalverfassung, S. 60.)

[13]) Объ уничтоженіи крѣпостнаго состоянія и личнаго рабства въ Англіи свѣдѣнія очень сбивчивы. Если не ошибаемся, англійскіе крестьяне (ceorls) съ разными ихъ подраздѣленіями (villani, bordarii, cottarii) никогда не были закрѣплены за помѣщиками. По древнѣйшимъ узаконеніямъ Вильгельма завоевателя крестьянинъ (ceorl) переименовывался въ помѣщики (thane), какъ скоро онъ пріобрѣлъ 600 акровъ (180 дес.) и строилъ господскій домъ (mansion). Повидимому, уже въ XIII столѣтіи всякое различіе между крестьянствомъ и прочими сословіями изгладилось и оно, можно сказать, разложилось на разные виды оброчныхъ содержателей господскихъ земель.

Но личное рабство сохранилось долѣе и оставило въ англійскомъ обществѣ глубокіе слѣды; изъ исчисленныхъ въ Domesdaybook 25,000 холоповъ servi образовалось то сословіе неимущихъ бродягъ и призрѣваемыхъ, которое и по сіе время угнетаетъ Англію. Первобытное ихъ состояніе тѣмъ и отличалось отъ всѣхъ прочихъ классовъ, что они имущественными правами не пользовались и сами составляли предметъ торга; при Генрихѣ III рабы продавались по 2—3 фн. Но вскорѣ однако личная кабала была отмѣнена.

По Magna Charta этимъ servi, кабальнымъ холопамъ предоставлено въ извѣстныхъ случаяхъ право жалобы и иска на господъ. Французъ

Froissard (1337 г.), описывая сельскій бытъ Англіи, говоритъ, что низшіе классы скорѣе могутъ быть названы обязанными служителями чѣмъ крѣпостными людьми. При Ричардѣ II (1377 — 1399 г.) еще упоминается, но уже въ послѣдній разъ въ королевскихъ статутахъ о крѣпостномъ состояніи. Въ 1381 г. мятежники подъ предводительствомъ Wat-ryller требують между прочимъ отъ короля уволненія крестьянъ. Нѣкоторые отдѣльные случаи добровольнаго закабаленія еще продолжаются однако въ церковныхъ имѣніяхъ до XVI столѣтія. Въ королевскихъ помѣстьяхъ крѣпостные уволены окончательно актомъ Елизаветы 1574 г.

Но въ то же время и параллельно съ эмансипаціей идутъ мѣропріятія къ устройству личнаго труда вольноотпущенныхъ. Въ 1348 г. чума, свирѣпствовавшая въ сельскомъ населеніи и опустошившая нѣкоторыя графства, побудила правительство принять мѣры къ задержанію рабочихъ. Статутъ Эдуарда III 1350 г. ввелъ справочную цѣну, по коей чернорабочіе обязаны были исполнять поденныя и урочныя работы, не только земледѣльческія, но и ремесленныя, подъ страхомъ тюремнаго заключенія. Рабочихъ, бѣжавшихъ отъ помѣщика, клеймили по приговору суда. При Ричардѣ II (1377—1399 г.) запрещено рабочимъ отлучаться изъ своего округа (hundred) безъ особаго паспорта за королевской печатью (letter patent). По статуту Генриха IV (1406 г.) запрещается принимать въ ремесленное ученіе дѣтей такихъ родителей, у которыхъ годоваго дохода менѣе 20 schilling.

Такимъ образомъ крестьянское сословіе въ Англіи уже съ древнѣйшихъ временъ раздвоилось на два класса: тѣ изъ нихъ, которые имѣли нѣкоторыя средства, поступили въ качествѣ картомщиковъ, арендаторовъ на помѣщичьи земли и пріобрѣли непосредственно всѣ права вольнаго состоянія, такъ что въ юридическомъ отношеніи уже въ XIII столѣтіи между ними и gentry не было никакого различія; общественное (или земское) ихъ значеніе также вскорѣ уравнялось съ дворянствомъ, вслѣдствіе кореннаго правила, что голосъ общественныхъ сходкахъ принадлежитъ не собственнику, а тому лицу, которое держитъ, занимаетъ землю (o c c u p i e r).

Но другой низшій разрядъ крестьянъ, потомки бывшихъ холоповъ и вообще люди, неуспѣвшіе въ эти первыя времена общественнаго устроенія пріобрѣсти осѣдлость, снять земли — превратились вскорѣ въ настоящихъ Илотовъ, номинально свободныхъ, въ сущности невольныхъ, закрѣпощенныхъ не вотчинникамъ, какъ въ остальной Европѣ, и по округамъ (hundred) и приходамъ (parish) и впослѣдствіи поступившихъ на попеченіе и призрѣніе прочихъ сословій имущихъ.

(Fischel, Die Verfassung Englands, S. 44—52.)

[11]) List, Die Ackerverfassung, die Zweigwirthschaft und die Auswanderung, 1842.

Knaus, Die politische Landgemeinde als Grundeigenthümerin. Tübingen, 1844.

Stein, Innere Verwaltungslehre. Die Entwährung. Stuttgart, 1866. S. 286—290.

XVII.

О народныхъ школахъ въ Пруссіи. Описаніе это имѣетъ преимущественно въ виду хозяйственную часть народныхъ школъ. — Училищная организація во всей Европѣ началась не ранѣе настоящаго столѣтія. Историческій ея ходъ въ Пруссіи.— Обязательное обученіе, Schulzwang, Schulpflichtigkeit. — Округъ, приписанный къ народной школѣ, называется Schulgemeinde; онъ различенъ отъ сельской общины Landgemeinde. — Участіе вотчинниковъ (Gutsherren) въ расходахъ на училища. Порядокъ управленія народными школами: Schulvorstand und Schuldeputation, Kreisschulinspector, Schulrath, Schulcollegium. — Статьи дохода, покрывающія школьные расходы: a) Школьная плата (Schulgeld), взимаемая съ учениковъ. b) Общественные сборы (Schulbeiträge), уплачиваемые обществами. c) Казенныя пособія (Staatszuschüsse).— Проэктъ о надѣлѣ землей сельскихъ учителей (Land-Dotation). — Жалованье и содержаніе учителей. — Статистика народныхъ школъ въ Пруссіи. Положеніе ихъ въ 1819—22 годахъ. — Настоящее ихъ положеніе. — Учительскія семинаріи. — Характеристика народнаго образованія въ Пруссіи: строгая послѣдовательность всѣхъ мѣропріятій; сопротивленіе реакціонерной партіи. — Недостатки прусской системы народныхъ школъ: школьная плата (Schulgeld), отмѣненная и основнымъ закономъ, сохраняется по мѣстнымъ обычаямъ и распоряженіямъ министровъ; школьныя общины (Schulgemeinden) не имѣютъ достаточной самостоятельности; общественные сборы (Schulbeiträge) распредѣлены неравномѣрно [1]).

Въ Введеніи къ этому сочиненію мы уже сказали, что народная школа есть одинъ изъ главнѣйшихъ органовъ самоуправленія и потому прослѣдимъ этотъ предметъ такимъ же порядкомъ какъ и прочія черты мѣстнаго самоуправленія, т. е. приведемъ учрежденія другихъ странъ и постараемся изъ нихъ сдѣлать выводы объ устройствѣ начальныхъ школъ въ Россіи. Придерживаясь, какъ можно строже, нашей программы, мы должны были исключить изъ нашихъ изслѣдованій общія соображенія объ учебной организаціи среднихъ и высшихъ школъ, которыя, по нашему мнѣнію, составляютъ предметъ вѣдомства государственныхъ властей и высшаго правительства; по той же причинѣ и въ самомъ дѣлѣ начальнаго образованія мы касаемся какъ можно менѣе педагогической части, признавая, что эти соображенія о методахъ и пріемахъ обученія не под-

лежатъ руководству земскихъ и общественныхъ властей и должны быть преподаны центральными учрежденіями, завѣдывающими народнымъ просвѣщеніемъ въ полномъ, обширнѣйшемъ смыслѣ слова.

Предметъ этихъ изслѣдованій будетъ собственно хозяйственная часть народныхъ школъ: ихъ размѣщеніе и устройство, содержаніе училищъ и учителей, порядокъ управленія, взиманіе и раскладка общественныхъ сборовъ и расходованіе училищныхъ суммъ; изъ спеціальныхъ учебныхъ заведеній мы коснемся только такъ называемыхъ учительскихъ семинарій или нормальныхъ школъ, предназначенныхъ для приготовленія сельскихъ учителей.

Стѣсняя такимъ образомъ кругъ нашего изложенія, мы дѣлаемъ его нѣсколько одностороннимъ и неполнымъ, но съ другой стороны даемъ ему болѣе опредѣлительности и это намъ кажется необходимымъ для разъясненія нѣкоторыхъ спорныхъ вопросовъ, задерживающихъ развитіе начальнаго образованія въ Россіи и въ другихъ странахъ.

Одно изъ замѣчательныхъ и утѣшительныхъ явленій нашего современнаго быта есть то, что потребность образованія пробудилась въ Россіи одновременно съ первыми опытами самоуправленія; она выразилась смутно, преувеличенно, съ разными натяжками и увлеченіями какъ и первые порывы нашей земской самодѣятельности, однако настолько твердо, чтобы заставить умолкнуть явное противодѣйствіе.

Но умолкнувъ, оно приняло видъ притворнаго сочувствія и это сочувствіе опаснѣе явной вражды.

Противники народнаго образованія уже болѣе не оспариваютъ его пользы, но выставляютъ аргументы очень искусно подобранные, для вліянія на общественное мнѣніе. Они утверждаютъ, умѣли уже отчасти провести это убѣжденіе, что дѣло народнаго образованія есть сверхъестественный трудъ, превышающій человѣческія силы, что оно требуетъ несмѣтныхъ издержекъ, вѣковыхъ усилій, работы цѣлыхъ поколѣній, что сѣмена просвѣщенія всходятъ черезъ столѣтія и что, затрачивая производительныя силы страны на эту долгосрочную операцію, надо прежде отказаться отъ надежды воспользоваться ея выгодами и плодами.

Изъ этого непосредственно выводятъ цѣлый рядъ заключеній о безчисленныхъ затрудненіяхъ, встрѣчающихся при введеніи начальнаго образованія и такимъ образомъ стращая народъ преувеличенными смѣтами расходовъ, внушаютъ ему какую то смутную вѣру, что въ этомъ дѣлѣ нечего дѣлать и надо ожидать отъ милости Божіей сошествія святаго духа всенароднаго просвѣщенія.

Противъ этого лжеученія мы старались привести изъ исторіи народ-

наго образованія другихъ странъ положительные факты, числа и суммы, свидѣтельствующія, во первыхъ, что дѣло начальнаго обученія началось въ Европѣ очень недавно, на нашей памяти и нашихъ глазахъ, что народная школа въ значеніи общедоступнаго, всенароднаго учрежденія введена была въ учебную организацію въ началѣ или даже во второй четверти настоящаго столѣтія, что цивилизація прежнихъ временъ была не народная, а *сословная*, исключительно посвященная среднему и высшему образованію среднихъ и высшихъ классовъ, и во вторыхъ, что средства, ассигнованныя на это дѣло, въ большей части европейскихъ государствъ были очень умѣренны, даже скудны до новѣйшихъ временъ, положеніе учителей крайне бѣдно, а правительственныя субсидіи скупы.

Если же, не смотря на эту жалкую обстановку народной школы, она не болѣе какъ въ полстолѣтіе успѣла поднять уровень просвѣщенія на ту степень, на коей она нынѣ стоитъ въ Германіи, Англіи, не говоря о Соединенныхъ штатахъ, то мы смѣемъ думать, что и въ Россіи дѣйствіе ея не будетъ такъ медленно, безсрочно и безплодно, какъ хотятъ насъ увѣрить люди и партіи преслѣдующіе свою цѣль, высшую цѣль реакціонеровъ всѣхъ временъ — владычество образованнаго меньшинства надъ невѣжественной массой народа.

Пруссія. Историческій ходъ начальнаго обученія. Нѣмецкіе писатели обыкновенно приписываютъ основаніе народной школы и всей системы обязательнаго народнаго обученія самому великому реформатору Мартину Лютеру. Они приводятъ слова его, «что дѣтей надо держать въ школѣ» (dass man Kinder solle zur Schule halten) и «что начальство обязано принуждать подданныхъ къ посѣщенію школы» (die Obrigkeit schuldig sei die Unterthanen zu zwingen...) и изъ этихъ изрѣченій выводятъ, какъ догматъ, принципъ обязательнаго обученія. Но догматъ этотъ долго оставался въ Германіи чистою отвлеченностію и только черезъ два столѣтія, въ исходѣ XVIII-го, началъ получать примѣненіе. Первымъ мѣропріятіемъ прусскаго правительства по части начальнаго обученія былъ Уставъ 1763 г. (Landschulreglement v. 12 August 1763). Второе Положеніе 1794 г. (Allgemeines Landrecht), въ коемъ цѣлая глава (Tit. 12) посвящена устройству школъ среднихъ и низшихъ.

Эти узаконенія, дополненныя Уставомъ 1819 г. имѣютъ и понынѣ законную силу.

Въ 1850 г. изданъ былъ учредительный законъ (Verfassungs-Urkunde), по коему между прочими реформами предполагалась и новая организація народныхъ школъ. Главныя основанія, установленныя этимъ закономъ,

были слѣдующія: расходы по устройству и содержанію школъ покрываются обществами (Gemeinden) и въ случаѣ недостатка общественныхъ средствъ — государствомъ (vom Staate). Сборы на училище разлагаются на всѣхъ обывателей — обученіе должно быть безплатное — учителямъ обезпечивается приличное жалованье, преподаваніе должно быть вольное.

Но эти высокіе принципы, провозглашенные въ 1850 г. по настоящій 1869 г. не были введены въ дѣйствіе и вотъ по какому случаю: въ § 26 той же Verfassungs-Urkunde сказано, что дальнѣйшая организація народнаго образованія будетъ узаконена особымъ уставомъ (Unterrichts-Gesetz) и въ § 112, что до изданія упомянутаго устава учебное вѣдомство остается на прежнемъ основаніи. Этими двумя параграфами учредительнаго закона воспользовалась реакціонерная партія, чтобы обойти самый законъ; ей удавалось съ года на годъ откладывать представленіе и разсмотрѣніе обѣщаннаго проэкта и такимъ образомъ либеральныя, основныя правила, провозглашенныя въ 1850 г., по настоящее время признаются въ Пруссіи отложенными (suspendirt) Поэтому дѣйствующими законами являются и понынѣ уставы 1763 и 1794 г., хотя многія изъ ихъ постановленій уже потеряли если не законную, то жизненную свою силу; отъ этого и дѣло начальнаго обученія, какъ и всѣ прочія общественныя отношенія въ Пруссіи, представляютъ смутную картину старосвѣтскихъ преданій, смѣшанныхъ и перепутанныхъ съ демократическими учрежденіями новѣйшихъ временъ.

Обязательное обученіе, Schulpflichtigkeit, Schulzwang. Обязательность обученія есть главный характеръ народнаго образованія въ Пруссіи. Начало это проведено строго и послѣдовательно. Родители всѣ безъ исключенія обязаны посылать дѣтей въ школы съ 5-ти лѣтняго возраста до 14-го; тѣ отцы семействъ, которые воспитываютъ дѣтей дома, должны о томъ заявить учебному начальству. По достиженіи 14 лѣтъ ученики увольняются не иначе, какъ по удостовѣренію, что познанія ихъ признаны удовлетворительными.

Эти предписанія подтверждаются строгими взысканіями: родители, уклоняющіеся отъ ихъ исполненія, штрафуются въ первый разъ отъ 5 зильбергр. до 2½ тал., смотря по ихъ состоянію, во второй разъ вдвойнѣ. Мастера и хозяева, имѣющіе малолѣтнихъ въ услуженіи, должны высылать ихъ въ школу и въ противномъ случаѣ штрафуются 5 тал.

Въ каждой школѣ держится особый журналъ прогульныхъ дней (Versaümniss-Buch), который предъявляется ежемѣсячно училищному начальству; начальство вызываетъ родителей, и если не признаетъ причинъ прогула уважительными, то налагаетъ денежное взысканіе;

если виновный не имѣетъ средствъ заплатить штрафа, то по требованію мѣстныхъ властей, ландратъ можетъ приговорить его къ работѣ или тюремному заключенію. Уважительными причинами къ уволненію отъ школы признаются слѣдующія: 1) болѣзнь самого ученика или его родителей, 2) дурная погода, вьюга, буря, разливъ рѣкъ, 3) увольнительное свидѣтельство отъ приходскаго священника, которое выдается не болѣе какъ на 3 дня.

Округъ, приписанный къ народной школѣ (Volksschule) называктся Schulgemeinde. Отличительная черта учебной организаціи въ Пруссіи есть та, что община, завѣдывающая школой, не совпадаетъ съ такъ называемымъ сельскимъ обществомъ, признаваемымъ органомъ мѣстнаго управленія (Landgemeinde), и по своему составу отъ него отличается; къ послѣднему, какъ мы уже объяснили въ предъидущихъ главахъ этого сочиненія, принадлежатъ всѣ обыватели, имѣющіе осѣдлость и домохозяйство (Haushalt u. Wohnsitz); къ первой же всѣ отцы семействъ (Hausväter), хотя бы временно пребывающіе въ данной мѣстности; кромѣ того если сельское общество состоитъ изъ жителей разныхъ вѣроисповѣданій, то оно раздѣляется на отдѣльныя школьныя общины, которыя поэтому и называются въ отличіе отъ Landgemeinde—Schulgemeinde или Schulsocietät или Landschulverein. Слово Hausvater означаетъ не только отца семейства, но и всякое лицо старшее въ домѣ: дядю, брата, хотя бы они были холосты и бездѣтны (ohne Unterschied ob sie Kinder haben oder nicht).

Составъ и объемъ школьной общины по закону не опредѣленъ; сказано только, что въ каждомъ селеніи должна быть устроена школа и что приписка разныхъ селеній къ одному центральному училищу допускается только въ томъ случаѣ, если содержаніе особой школы для отдѣльной деревни оказывается обременительнымъ; но и въ такомъ случаѣ разстояніе между приписными деревнями должно быть не болѣе ¼ мили въ гористыхъ мѣстностяхъ и ½ мили въ ровныхъ и притомъ они не должны лежать за рѣками или болотами, затрудняющими сообщеніе.

Впрочемъ эта двойственная организація общины принадлежитъ къ числу учрежденій, сохранившихъ свою законную силу но постепенно отмѣняемыхъ на практикѣ; многіе Landgemeinden по собственной иниціативѣ приняли на общественный счетъ содержаніе сельскихъ школъ; въ провинціи Пруссіи и въ Прирейнскихъ областяхъ всѣ училищные расходы причислены къ общиннымъ повинностямъ (Gemeinde-Lasten). Но вопросъ этотъ законодательнымъ порядкомъ еще не разрѣшенъ и піэтисты съ одной стороны, католическое духовенство съ другой, упорно

отстаиваютъ отдѣльность школъ по вѣроисповѣданіямъ (Confessionelle Schule), на основаніи коей и школьная община должна быть устроена отдѣльно отъ сельской.

Въ расходахъ на содержаніе школъ участвуетъ и вотчина Gutsherrschaft. Она обязана доставлять лѣсной матеріалъ на постройку и починки училищныхъ зданій; если вотчинникъ скупилъ нѣсколько имѣній, изъ коихъ одни входятъ въ составъ учебной общины, другія нѣтъ, то онъ всетаки долженъ ставить нужный лѣсъ изъ той части вотчины, гдѣ онъ имѣется, хотя бы этотъ участокъ лежалъ внѣ предѣловъ учебнаго округа. Управленіе народными школами въ Пруссіи раздѣляется на 4 инстанціи, соотвѣтствующія общему іерархическому дѣленію на провинціи (Provinzen), губерніи (Regierungen), уѣзды (Kreise) и общины (Gemeinden). Въ каждой изъ этихъ инстанцій полагается особое учрежденіе для завѣдыванія народными школами:

Въ сельскомъ обществѣ — Schulvorstand, въ городскихъ — Schuldeputation, въ уѣздѣ — Kreisschulinspector, въ губерніи Schulrath, въ области Schulcollegium. Это нѣсколько сложное управленіе организовано съ замѣчательною полнотою и послѣдовательностію. Schulvorstand есть мѣстное, непосредственное училищное начальство; оно состоитъ изъ попечителя мѣстнаго вотчинника (Schulpatron), приходскаго священника и 3 — 4 отцовъ семействъ. Священникъ завѣдываетъ внутреннимъ учебнымъ управленіемъ, свѣтскіе члены — хозяйственнымъ. Право попечительства надъ школой принадлежитъ всѣмъ владѣльцамъ рыцарскихъ имѣній (Rittergutsbesitzern), пользующихся правомъ вотчинной полиціи и всѣмъ медіатизированнымъ принцамъ (Standesherren) въ предѣлахъ своихъ вотчинъ; имъ предоставлено и опредѣленіе сельскихъ учителей, но неиначе какъ съ утвержденіемъ высшаго начальства.

Schul-Deputation въ городахъ составляютъ особое отдѣленіе городскихъ думъ и магистратовъ и образуются изъ 1 — 3 членовъ городскаго правленія, изъ такого же числа депутатовъ отъ общества, и трехъ свѣдущихъ людей; они подчиняются магистрату и дѣйствуютъ отъ его имени и по его уполномочію.

Общій надзоръ надъ всѣми школами уѣзда (Kreis) порученъ духовному лицу, въ протестантскихъ мѣстностяхъ большею частію суперинтенденту, въ католическихъ декану, которые именуются Ober- или Kreisschulinspector. Должность эта считается почетною, жалованья инспекторамъ не полагается кромѣ разъѣздныхъ денегъ по числу проѣханныхъ миль. Въ уѣздѣ бываетъ и нѣсколько инспекторовъ и

вообще полагается, одному инспектору поручать не болѣе 40 сельскихъ школъ.

Такимъ образомъ въ обѣихъ этихъ низшихъ инстанціяхъ училищнаго управленія, въ сельской общинѣ и въ уѣздѣ, учебное руководство предоставлено духовенству, — хозяйственное выборнымъ общественнымъ властямъ. Административный надзоръ начинается въ губерніи въ лицѣ Schulrath-а, члена губернскаго правленія, совѣтника по дѣламъ народнаго образованія. Это должностное лицо, опредѣляемое министромъ народнаго просвѣщенія, но вмѣстѣ съ тѣмъ въ качествѣ члена главнаго административнаго присутствія (Regierungsrath) имѣющее голосъ и въ общихъ правительственныхъ дѣлахъ, составляетъ главную связь между администраціей и общественными властями, завѣдывающими начальными школами на мѣстахъ. Онъ состоитъ на коронной службѣ, получаетъ жалованье, сносится съ общинными школьными начальствами, инспекторами и учителями, представляетъ отчеты губернскому правленію и донесенія высшему областному начальству.

Schulcollegium въ провинціи есть послѣдняя и высшая инстанція по всѣмъ учебнымъ дѣламъ, она составляетъ отдѣленіе духовной консисторіи, которая подраздѣляется на собственную консисторію для духовныхъ дѣлъ (Konsistorium für geistliche Angelegenheiten) и коллегію для училищъ (Provinzial-Schulcollegium). Не смотря на духовное значеніе этого учрежденія, въ него входитъ и свѣтскій элементъ; предсѣдателемъ полагается оберъ-президентъ провинціи, кромѣ того губернскіе совѣтники (Schulräthe) должны два раза въ годъ съѣзжаться и засѣдать въ Schulcollegium-ѣ. Этой инстанціи принадлежитъ по части начальнаго обученія только высшій надзоръ, но учительскія семинаріи и всѣ мѣры къ приготовленію сельскихъ учителей завѣдываются ею непосредственно.

Такимъ образомъ училищное управленіе въ Пруссіи имѣетъ троякій характеръ: земскій или общественный въ лицѣ Schulvorstand-а, свѣтскій или административный въ лицѣ совѣтниковъ (Schulräthe), засѣдающихъ въ губернскихъ правленіяхъ и президентовъ, предсѣдательствующихъ въ провинціальныхъ коммиссіяхъ; наконецъ духовный, въ званіяхъ приходскихъ священниковъ, инспекторовъ и членовъ консисторій. Это послѣднее значеніе духовное есть преобладающее и народная школа признается въ Пруссіи учрежденіемъ неразрывно связаннымъ съ вѣроисповѣданіемъ (Confessionelle Schule).

Училищные расходы покрываются изъ трехъ источниковъ дохода: школьной платы (Schulgeld), училищнаго

сбора (Schulbeiträge) и правительственныхъ субсидій (Staatszuschüsse).

Школьная плата — Schulgeld есть частный сборъ, взимаемый съ самихъ учениковъ и ихъ родителей. Этотъ предметъ есть одинъ изъ тѣхъ спорныхъ вопросовъ, о коемъ идутъ рѣчи и пренія въ Германіи уже около ста лѣтъ. Еще въ уставѣ 1794 г. Allgemeines Landrecht было положено, что такъ называемый Schulgeld отмѣняется и что училищные расходы должны быть приняты на общій счетъ школьнаго общества (Schulgemeinde). То же самое было подтверждено учредительнымъ закономъ 1850 г. (Verfassungs-Urkunde § 25) и еще прибавлено, что ученики положительно освобождаются отъ платы за обученіе. Но этотъ основный законъ, два раза торжественно провозглашенный въ Пруссіи въ двухъ законоположеніяхъ, изданныхъ въ разстояніи 56 лѣтъ, всетаки былъ обойденъ ловкими происками феодальной партіи и въ 1852 г., то есть черезъ два года послѣ формальной отмѣны школьной платы, министръ Раушеръ пояснилъ (?!) циркуляромъ министра народнаго просвѣщенія, что Schulgeld долженъ быть сохраненъ, потому что «онъ составляетъ самый естественный источникъ дохода для содержанія сельскихъ учителей» (Eines der naturgemässesten Emolumente zur Lehrerbesoldung).

На основаніи этихъ глубокомысленныхъ министерскихъ соображеній, *вопреки закона*, школьная плата взимается и нынѣ въ большей части Пруссіи и ассигнуется преимущественно на жалованье учителей, между тѣмъ какъ другими общественными сборами покрываются всѣ прочіе расходы.

Эти общественные училищные сборы называются Schulbeiträge. Въ однихъ обществахъ они составляютъ особую повинность, разлагаемую на всѣхъ отцовъ семейства (Hausväter), и какъ выше сказано, взимаемую со всѣхъ семействъ, независимо отъ того, имѣютъ ли они дѣтей и пользуются ли школьнымъ обученіемъ или нѣтъ. Въ другихъ обществахъ сборы эти причислены къ государственнымъ прямымъ податямъ и взимаются въ видѣ добавочной платы къ казеннымъ налогамъ (Zuschuss zu den Staatssteuern). Льготой отъ училищнаго сбора пользуются: a) военнослужащіе, если они не владѣютъ недвижимымъ имуществомъ, b) церковнослужители и учителя, c) служители и рабочіе, если они не держатъ своего хозяйства и живутъ на хозяйскихъ харчахъ. Раскладка сбора производится общественной сходкой всѣхъ членовъ общества и по соображенію владѣнія и доходности (nach Verhältniss der Besitzungen und Nahrungen).

Третья оффиціальная статья дохода для училищъ есть правитель-

ственныя субсидіи — Staatszushüsse и во всѣхъ основныхъ законахъ Пруссіи выражено и повторено какъ высшее правило всей учебной организаціи, что за недостаткомъ школьной платы (Schulgeld) и училищнаго сбора (Schulbeiträge) государство (der Staat) принимаетъ на себя весь излишекъ расходовъ, что учителямъ должно быть обезпечено приличное содержаніе (angemessenes Einkommen) и что для этого правительство должно установить нормальный окладъ учительскаго жалованья, которое предполагалось принять въ 100 талеровъ (Minimalsatz von 100 Thl.) съ тѣмъ, чтобы казна выплачивала изъ особаго фонда сумму, недостающую до этой нормы. Но эти щедрыя и либеральныя предположенія были также пріостановлены (sistirt). Въ 1845 г. министерство народнаго просвѣщенія еще разъ напоминало провинціальнымъ собраніямъ о необходимости установить общій обязательный сборъ для народныхъ школъ и особый неприкосновенный училищный фондъ и даже уполномочило губернскія правленія (die Regierungen) взимать таковые сборы административнымъ порядкомъ (im Wege administrativer Execution). Но всѣ эти благія намѣренія были замяты противодѣйствіемъ мѣстныхъ собраній (Kreis- und Provinzialstände), гдѣ большинство, состоящее изъ вотчинныхъ владѣльцевъ, отвергало какъ принципъ безплатнаго обученія и обязательныхъ сборовъ, такъ и проэкты о правительственныхъ субсидіяхъ, представляемые самимъ правительствомъ.

Оппозиція ихъ была всегда поддержана палатой перовъ (Oberhaus) и въ 1862 г., когда учебный уставъ, проэктированный въ 1819 г. былъ наконецъ черезъ 43 года представленъ прусскимъ камерамъ, представители охранительной партіи прямо и безъ дальнѣйшаго разсмотрѣнія отклонили пренія по этому предмету и перешли къ очереднымъ занятіямъ.

Результатъ этихъ дружныхъ усилій феодальной партіи былъ тотъ, что Staatszuschüsse, субсидіи, торжественно обѣщанныя верховною властію въ 1794 г. и въ 1850 — составляли въ послѣднее время скромную цифру 187 и до 200,000 тл. на всю Прусскую монархію, гдѣ считалось около 30,000 школъ, по 6 — 7 рублей на школу.

Мы должны еще упомянуть о другомъ предначертаніи прусскаго правительства, которое также остановилось на полу-мѣрѣ. При изданіи сельскаго Устава 1811 г. (Landesculturgesetz v. 14 Sept. 1811) выражено было между прочимъ намѣреніе для обезпеченія училищъ и учителей, къ каждой школѣ приписать участокъ земли (Landdotation); въ законѣ о разверстаніи общинныхъ угодій (Gemeinheitstheilungs-Ordnung v. 7 Juni 1821) подтверждено и предписано выдѣлять таковые участки изъ

общественныхъ земель (Dorffeldmark) въ такомъ размѣрѣ, чтобы они покрывали нужды одного семейнаго хозяйства (zur Haushaltung einer Familie), состоящаго изъ отца, матери, трехъ дѣтей и двухъ штукъ крупнаго скота. Но когда дѣло дошло до самаго надѣла, то въ большей части селеній удовольствовались отводомъ подъ училище 2 моргеновъ ($\frac{1}{2}$ десятины), пропорція очевидно недостаточная для пропитанія не только цѣлаго семейства, но и одного человѣка. Мы однако обращаемъ вниманіе читателя на это предположеніе, такъ какъ та же мысль, заявленная въ Пруссіи въ началѣ текущаго столѣтія, получила въ Америкѣ, какъ мы увидимъ ниже, полное свое примѣненіе въ половинѣ того же столѣтія и принята въ Соединенныхъ штатахъ главнымъ основаніемъ всей учебной организаціи.

Положеніе сельскихъ учителей составляетъ уже издавна въ Пруссіи предметъ заботъ и особаго попеченія правительства. Мы уже выше сказали, что въ принципѣ признано, что учителямъ долженъ быть гарантированъ minimum жалованья, который предполагалось принять въ 100 тал. и дополнять правительственными пособіями; но такъ какъ этотъ проэктъ не состоялся, то по настоящее время назначеніе содержанія учителямъ предоставляется мѣстному училищному начальству (Schulvorstand), а утвержденіе — провинціальной коллегіи (Schulcollegium), которая можетъ и установить нормальный окладъ и обязать общество выплачивать учителю таковое жалованье. Въ дѣйствительности положеніе сельскихъ учителей было очень скудное и въ средней сложности жалованье ихъ за исключеніемъ городовъ не превышало въ началѣ настоящаго столѣтія 85 тал. въ годъ.

Опредѣленіе ихъ зависитъ непосредственно отъ губернскихъ правленій (Regierungen); во всѣхъ патримоніальныхъ округахъ, гдѣ попечительство надъ школами принадлежитъ по праву вотчиннику, кандидаты въ учительскія должности предлагаются имъ (Schulpatron); въ нѣкоторыхъ, но очень немногихъ, общинахъ учителя опредѣляются по выбору. Общимъ правиломъ полагается назначать въ учителя только воспитанниковъ учительскихъ школъ (Schulseminarien), выдержавшихъ требуемый экзаменъ.

Для облегченій общественныхъ расходовъ дозволяется отпускать учителю положенное ему содержаніе натурой, хлѣбомъ и пр., но не иначе какъ съ его согласія. Ему отводится полевой земли и огородной не менѣе 2 моргеновъ ($\frac{1}{2}$ десят.), въ нѣкоторыхъ общинахъ онъ принимается на харчи домохозяевами по круговой очереди (Wandeltisch), но этотъ способъ пропитанія ему не зачитывается въ жалованье и считается до-

полнительнымъ пособіемъ. Въ тѣхъ селеніяхъ, гдѣ есть общій выгонъ, скотъ его выпускается вмѣстѣ съ деревенскимъ стадомъ.

Вообще по общему смыслу прусскихъ учебныхъ уставовъ оказывается, что школьная плата, взимаемая съ самихъ учениковъ предназначена исключительно на содержаніе учителей, между тѣмъ какъ общественный сборъ, платимый всѣми домохозяевами, ассигнуется на прочіе расходы,— наемъ и отопленіе квартиры, учебныя пособія и пр.

Изложивъ общій механизмъ хозяйственнаго управленія народныхъ школъ, мы теперь перейдемъ къ статистическимъ даннымъ, чтобы указать результаты, добытые въ Пруссіи по части начальнаго обученія.

Приэтомъ мы просимъ читателя обратить вниманіе въ особенности на хронологическую послѣдовательность нашего изложенія и на то обстоятельство, что народныя школы были организированы въ Пруссіи не далѣе какъ въ послѣдніе годы XVIII столѣтія на основаніи Устава 1794 г. Въ 1819 году, значитъ черезъ 25 лѣтъ послѣ введенія этихъ первыхъ мѣръ, черезъ 5 лѣтъ послѣ мира, заключившаго длинный періодъ непрерывныхъ войнъ, разрушившихъ до основанія Прусскую монархію, положеніе народныхъ школъ было уже слѣдующее:

Училищъ было въ городахъ 2,462, въ селеніяхъ 17,623.

Учителей » » » 3,745, » » 18,140.

Хозяйственное положеніе этихъ школъ было въ то время крайне скудное. На 2,462 училища городскія издерживалось всего 796,523 тал. На 17,623 сельскихъ 1.556,229 тал.

На одно училище приходится въ городѣ 323 тл., въ селеніи 88 тал.

Содержаніе сельскихъ учителей было еще бѣднѣе. По среднимъ вычисленіямъ приходилось на 1 учителя въ городѣ 212 тл., въ селеніи 85½ тл.

Но эти средніе выводы еще не даютъ вѣрнаго понятія о томъ нищенскомъ положеніи, въ коемъ находилась большая часть учителей въ отдаленныхъ областяхъ Пруссіи. Въ провинціи Кенигсбергѣ на сельскаго учителя приходилось всего жалованья 63 тл. 7 злбгр., въ Позенѣ 50—2, въ Бромбергѣ 44 — 11, въ Кеслинѣ 30 — 18 тал.

Изъ общаго числа 18,140 сельскихъ учителей

323	получали жалованья	менѣе	10 тл.
857	» »	отъ	10 до 20 »
2,287	» »	»	20 — 40 »
2,826	» »	»	40 — 60 »
2,957	» »	»	60 — 80 »

2,833	получали жалованья	отъ 80 — 100	тл.
5,080	» »	» 100 — 200	»
987	» »	свыше 200	»

Значитъ около ⅓ учителей (6293) получали жалованья менѣе 60 талеровъ, 5 руб. въ мѣсяцъ!

Сравнивая эти свѣдѣнія, относящіяся къ 20 годамъ съ новѣйшими 1858 г. мы получимъ слѣдующіе результаты:

	въ 1822 г.	въ 1858 г.
Народонаселеніе . . .	11.664,000	17.739,000
Число училищъ . . .	20,440	24,923
» учителей . . .	21,776	33,432
» учениковъ . . .	1.436,045	2.619,072

Изъ этого оказывается, что главнѣйшіе результаты были уже достигнуты въ двадцатыхъ годахъ, что учащихся считалось уже въ то время по 122 на 1000 жителей и что пропорція эта незначительно измѣнилась въ 1858 году — 145 учениковъ на 1000 жителей. [2])

Настоящее положеніе народныхъ школъ представляется въ слѣдующихъ главныхъ чертахъ, изложенныхъ въ статистическихъ таблицахъ, изданныхъ въ 1867 г. (Denkschrift vom 1 September 1867):

Число всѣхъ малолѣтнихъ, подлежащихъ обязательному обученію (5 — 14 лѣтъ), простиралось въ Пруссіи при народонаселеніи въ 19 мил. жителей не 3.470,300; около 18 дѣтей на 100 жителей.

Изъ нихъ дѣйствительно посѣщали школы 2.938,679 учениковъ; не смотря на обязательность обученія 531,622 дѣтей не ходили въ школы.

Въ это общее число учениковъ включены и воспитанники частныхъ школъ и пансіоновъ, которыхъ считалось всего 88,064.

Всѣхъ народныхъ школъ (Volksschulen) считается въ Пруссіи городскихъ 3,149, сельскихъ 21,971 Итого 25,120, и въ нихъ учителей 34,803, учительницъ 2,016; всего 36,819.

Расходы распредѣляются на слѣдующія три главныя статьи:

a) Жалованье учителей. . . . . въ средней сложности приходится на 1 учителя въ городахъ 294 тал., въ сельскихъ обществахъ 185.	8.042,237	тал.
b) на текущіе расходы: (наемъ квартиры, отопленіе, учебныя пособія)	1.054,085	»
c) на постройки училищъ	1.814,762	»
Итого. . .	10.911,085	тал.

Эта сумма извлекается изъ слѣдующихъ источниковъ:

a) изъ школьной платы (Schulgeld) . . . 2,516,681 или 31%

b) изъ общественныхъ сборовъ (Gemeindeleistungen) . . . . 5.229,652 » 65%

c) казенныхъ суммъ (Staatsfonds). . . . 295,604 » 4%

Всѣхъ училищныхъ расходовъ приходится на 1 ученика въ городахъ шесть талеровъ, въ селеніяхъ три, въ общей сложности городовъ и селеніи три съ половиной талера.

Школьной платы (Schulgeld) съ каждаго ученика въ средней сложности сходитъ 25 зильбергрошей, около 90 коп. въ годъ.

Казенныхъ субсидій на 1 ученика 8—10 копеекъ.

Главную статью расхода и предметъ особыхъ настоятельныхъ заботъ прусскаго правительства составляетъ содержаніе учителей. Мы уже выше указали, какое оно было скудное въ началѣ настоящаго столѣтія и также упомянули, что нынѣ въ средней сложности, оно простирается на 185 тал. въ сельскихъ обществахъ. Но эта средняя сумма значительно возвышается отъ высокихъ окладовъ, установленныхъ въ нѣкоторыхъ богатѣйшихъ общинахъ, по 500 и до 1000 талеровъ. Въ частности же оказывается, что большинство сельскихъ учителей, а именно 15,412 получаютъ жалованья менѣе 180 тал. или 15 р. въ мѣсяцъ. и изъ нихъ 5,200 менѣе 125 тал. около 10½ р. въ мѣсяцъ. Сумма въ 180 тал. принимается въ Пруссіи, какъ minimum, при коемъ существованіе учителя можно признать обезпеченнымъ.

Совершенно особую и важнѣйшую отрасль начальнаго образованія составляетъ въ Пруссіи приготовленіе учителей для народныхъ школъ въ такъ называемыхъ учительскихъ семинаріяхъ (Schullehrer-Seminarien).

Училищное управленіе въ Пруссіи, какъ мы видѣли, возложено исключительно на попеченіе мѣстныхъ властей и расходы по содержанію начальныхъ школъ составляютъ повинность общественную; напротивъ семинаріи содержатся изъ государственныхъ или губернскихъ сборовъ и завѣдываются высшимъ начальствомъ (Provinzial-Schulcollegium).

Введеніе ихъ относится къ первымъ годамъ настоящаго столѣтія.

Въ 1806 г. уже состояло въ Пруссіи 6 учительскихъ семинарій. Въ 1812 г. основано ихъ вновь 12 въ одинъ годъ.

Въ 1821 г. считалось всѣхъ семинарій 28, въ нихъ учениковъ 1500; расходы простирались на 99,815 тал., на одного ученика 66 тал.

Въ 1819 г. издано было новое положеніе о семинаріяхъ, которое и

по сіе время служитъ главнымъ основаніемъ ихъ устройства и управленія:

Предписано открыть по одной семинаріи въ каждой губерніи. Число студентовъ (Präparanten) въ одной семинаріи должно быть не болѣе 70. Возрастъ для пріема полагается не моложе 16—18 лѣтъ. Учебный курсъ трехлѣтній. Для пріема требуются тѣ познанія, какія даются въ народныхъ школахъ и элементарныхъ училищахъ. Первый годъ посвящается повторенію и дополненію начальнаго образованія, преподаннаго семинаристамъ въ народныхъ школахъ; второй курсъ — педагогическому образованію; третій — практическому упражненію въ преподаваніи въ образцовыхъ элементарныхъ школахъ, состоящихъ при семинаріяхъ.

Дѣйствіе закона 1819 года было такъ успѣшно, что уже въ 1825 г. во всѣхъ губерніяхъ (Regierungsbezirk) состояло по одной главной семинаріи (Haupt-Seminar), содержаніе и управленіе коей производилось отъ казны; кромѣ того по инціативѣ мѣстныхъ жителей открыто нѣсколько частныхъ заведеній (Hülfsseminarien), которымъ отъ казны положительнаго содержанія не ассигновалось, но только субсидіи.

Первоначальное устройство этихъ земскихъ семинарій было самое скромное, пособія отъ казны самыя скудныя: въ Кенигсбергѣ на 6 семинаристовъ отпускалось казенныхъ стипендій 700 тал., въ Гумбиненѣ на 24—1200 тал., въ Потсдамской семинаріи было въ 1825 г. 26 учениковъ, въ Кеслинской въ 1818 г. 10, въ 1827 — 50 семинаристовъ, въ мѣстечкѣ Шлегель — 10.

Нѣкоторыя центральныя губерніи помимо семинарій, устроенныхъ отъ правительства основали значительное число таковыхъ Hülfsseminarien на счетъ мѣстныхъ жителей и не щадили издержекъ на ихъ содержаніе; въ округѣ Мерзебургъ уже въ 1825 г. считалось ихъ 15, каждая съ 2 и не болѣе какъ съ 3 учителями и при весьма ограниченномъ числѣ учениковъ, въ одной 11, въ другой 20.

Въ 50-хъ годахъ число семинарій возрасло до 48. Онѣ стоили всего въ годъ 177,000 тал., изъ коихъ 118,955 отпускались отъ казны и 58,102 тал. покрывались собственными доходами отъ имуществъ, приписанныхъ къ этимъ заведеніямъ.

Уже въ 30-хъ годахъ, по свидѣтельству француза Кузенъ, производившаго, по порученію министра нар. пр. Гизо, изслѣдованіе о народномъ образованіи въ Пруссіи, изъ 38 семинарій, тогда устроенныхъ, выпускалось въ годъ 630 студентовъ; изъ частныхъ семинарій около 120, всего 750, что составило бы въ послѣдніе 35 лѣтъ всего выпущенныхъ семинарскихъ учителей 26,250, а такъ какъ въ послѣдующіе

годы число семинаристовъ почти удвоилось, то можно принять, что всѣ народныя школы въ Пруссіи нынѣ снабжены учителями спеціально подготовленными [3]).

Таковы главныя черты этой замѣчательнѣйшей учебной организаціи, введенной въ исходѣ XVIII столѣтія, неуклонно поддержанной прусскимъ правительствомъ въ самыя тяжкія времена Наполеоновскаго разгрома, обновленной немедленно по заключеніи мира, и съ 1815 г. по настоящій, въ теченіи полувѣка преслѣдуемой и развиваемой послѣдовательно, сознательно, какъ высшая нравственная и политическая цѣль государственнаго строя.

Послѣдовательность эта тѣмъ болѣе достойна уваженія, что и прусское правительство не избѣгло въ этомъ дѣлѣ сильнѣйшей оппозиціи реакціонерной партіи; ему предсказывали, что народныя школы будутъ служить разсадниками демагогическихъ ученій, а сельскіе учители агентами революцій и эти зловѣщія предсказанія отчасти сбылись: при общемъ броженіи умовъ, обуявшемъ Германію въ 1848 г., многія народныя школы и учительскія семинаріи пристали къ движенію: учительскіе съѣзды, въ особенности Schulconferenzen, превратились въ настоящіе политическіе клубы [4]).

Но прусское правительство, и это послужитъ ему къ вѣчной чести, не устрашилось этихъ юношескихъ увлеченій, не закрыло школъ, не сослало учителей, какъ французскіе временные правители въ томъ же 1849 г. и не мечтало построить китайской стѣны противъ сокрушительнаго дѣйствія новыхъ идей; оно дало простыть этому лихорадочному жару и немедленно послѣ усмиренія мятежей принялось съ новымъ рвеніемъ за дальнѣйшее развитіе своей системы народныхъ школъ (Volks-Schulwesen).

Между тѣмъ именно въ это время, въ 50-хъ годахъ, противодѣйствіе юнкерской партіи сдѣлалось особенно сильно; она успѣла, какъ мы выше сказали, отсрочить представленіе новаго Учебнаго Устава, отмѣнить ст. 25 основнаго закона 1850 г. о безплатномъ обученіи, удержать попечительство вотчинниковъ надъ народными школами.

Но, какъ мы уже замѣчали неоднократно при обсужденіи прусскихъ учрежденій, это реакціонерное движеніе было поверхностное, наружное и не могло исказить общаго и глубокаго смысла германской цивилизаціи. Прусское правительство уступало феодальной партіи настолько, сколько нужно было, чтобы задобрить эти вліятельные, свѣтскіе и придворные кружки; но дѣло начальнаго образованія шло своимъ путемъ и уступки эти были только почетныя и пустыя преимущества, оставляемыя на

время знатнымъ особамъ феодальной партіи. Безплатное обученіе постепенно вводилось, не смотря на обязательность школьной платы, удержанной въ противность конституціоннаго Акта 1850 г.; попечительство (Schulpatronat) превратилось въ номинальное право представлять кандидатовъ въ учительскія должности, но такъ какъ кандидаты эти выбирались исключительно изъ воспитанниковъ учительскихъ семинарій и утверждались Губернскими правленіями, то власть попечителей въ дѣйствительности ограничивалась одной рекомендаціей.

Такимъ образомъ руководство учебною частію перешло всецѣло въ руки духовнаго и административнаго начальства, а хозяйственное управленіе въ вѣдѣніе общественныхъ выборныхъ властей Schulvorstand.

На этой общей характеристикѣ начальнаго образованія въ Пруссіи мы остановимся, чтобы сдѣлать изъ всего вышесказаннаго слѣдующіе выводы.

Прусской администраціи принадлежитъ безспорно та честь, что сознавая пользу просвѣщенія, она сочувственно, внимательно, послѣдовательно слѣдила за развитіемъ народныхъ школъ, оказывая мѣстнымъ, сельскимъ и городскимъ обществамъ постоянную моральную помощь, давая имъ во всѣхъ нужныхъ случаяхъ разумное руководство, снабжая ихъ педагогами и преподавателями.

Но кромѣ этой моральной поддержки, платонической любви, правительство ничего не давало народнымъ школамъ и вся хозяйственная часть, то есть училищное управленіе и расходы на это управленіе, лежали и лежатъ по нынѣ на повинности мѣстныхъ обществъ. Высшее начальство много заботилось о народномъ образованіи, но изъ государственной казны отпускало на учительскія семинаріи въ 1862—64 году —276,606 тал. и на всѣ школы Прусскаго королевства 295,604 тал.

Въ то же время въ 1862 г. общественные сборы простирались на сумму 5.229,952 тал., что составляетъ около 1 — 80 руб. на ученика; всѣ прочіе расходы покрывались платой самихъ учениковъ (Schulgeld); по 90 коп. съ каждаго.

Прусскую систему начальнаго образованія обыкновенно означаютъ однимъ словомъ Schulzwang, Schulpflichtigkeit и всѣ успѣхи цивилизаціи въ сѣверной Германіи приписываютъ именно этому началу принудительнаго, обязательнаго обученія, забывая при этомъ, что другіе народы, слѣдовавшіе совершенно противуположной системѣ и не

допускавшіе никакого принужденія достигли тѣхъ же результатовъ какъ и нѣмцы и въ кратчайшій періодъ времени.

Мы смѣемъ думать, что въ примѣрѣ Пруссіи надо искать не то, что обыкновенно въ немъ выхваляютъ — примѣръ насильственнаго просвѣщенія народа, но другія наставленія болѣе поучительныя и полезныя для всѣхъ правительствъ и народовъ: какъ съ первыхъ дней основанія государства (1763 г.) король-полководецъ провозглашаетъ высокое значеніе народной школы и издаетъ уставъ о повсемѣстномъ введеніи элементарнаго обученія; какъ среди трепета и ужаса французскаго террора, противъ коего другія европейскія правительства защищались цензурой и тайной полиціей — прусское прибѣгаетъ къ просвѣщенію народныхъ массъ и основнымъ положеніемъ 1794 г. (Allgemeines Landrecht) вводитъ народную школу въ общій организмъ своего управленія; какъ оно бодро и послѣдовательно выдерживаетъ свое направленіе среди политическихъ бѣдствій, постигшихъ Пруссію въ началѣ текущаго столѣтія; въ годину самыхъ тяжкихъ испытаній (въ 1812 г.) открываетъ разомъ 12 учительскихъ семинарій и, сложивъ побѣдоносное свое оружіе, въ 1815 г. посвѣщаетъ всѣ свои усилія окончательному устроенію училищнаго вѣдомства; какъ наконецъ при взрывѣ 1848 г. Пруссія, мгновенно смущенная революціоннымъ духомъ учителей народныхъ школъ, вскорѣ опомнилась отъ малодушнаго страха и принялась съ новымъ рвеніемъ за усовершенствованіе ихъ спеціальнаго образованія, въ то время какъ Франція ссылала своихъ (maîtres d'école) въ Каіенну, а Россія закрывала университеты.

И такъ главное достоинство прусской системы, главная заслуга прусскаго правительства заключается, по нашему мнѣнію, не въ обязательности обученія, а въ слѣдующихъ двухъ чертахъ, рѣзко отличающихъ его политическій взглядъ на народное образованіе.

1) Со временъ Фридриха Великаго и по настоящее время Пруссія никогда не колебалась въ своей образовательной политикѣ, ни разу не усомнилась въ пользѣ всенароднаго начальнаго образованія: она выслушивала, правда, съ учтивымъ и даже почтительнымъ вниманіемъ заявленія своихъ Gutsherren и Standesherren о вредѣ и опасности грамотнаго развитія простаго народа, но этими зловѣщими предостереженіями не смущалась, не опасалась направленій, не стѣсняла благихъ начинаній изъ страха зловредныхъ послѣдствій, однимъ словомъ не боялась народнаго просвѣщенія и съ неуклоннымъ вниманіемъ въ продолженіи цѣлаго столѣтія поощряла, развивала, улучшала народную школу. 2) Вторая заслуга

прусскаго правительства состоитъ, по нашему мнѣнію, въ томъ, что оно при первомъ введеніи школъ ограничилось наименьшимъ размѣромъ требованій и поэтому самому достигло съ наименьшими расходами первоначальной цѣли, грамотнаго, элементарнаго образованія всей массы народа.

Не заводя роскоши, не расточая денегъ на великолѣпное убранство училищъ въ городахъ и на большихъ трактахъ, не требуя отъ страны и мѣстныхъ жителей того, чего они дать не могли — научно образованныхъ учителей и обширныхъ помѣщеній, довольствуясь жалованьемъ по 85 тал. на учителя и по 66 тал. на содержаніе семинариста, прусскіе правители сдѣлали народную школу доступною всѣмъ сельскимъ, бѣднѣйшимъ обществамъ и такимъ образомъ положили хотя и грубое, но твердое основаніе народному образованію, подготовивъ въ теченіи 35 лѣтъ 26,250 учителей для 25,156 народныхъ школъ при весьма умѣренномъ расходѣ 177,000 тал. въ годъ.

Эту двоякую заслугу слѣдуетъ безспорно признать за прусскимъ правительствомъ.

Но во всѣхъ прочихъ отношеніяхъ система начальнаго образованія, принятая и дѣйствующая въ Пруссіи, едва ли заслуживаетъ одобренія и представляетъ поразительный и плачевный примѣръ притѣсненія низшаго и бѣднѣйшаго класса жителей, съ одной стороны администраціей, съ другой землевладѣльческимъ сословіемъ, такъ что можно безъ преувеличенія сказать, что вся тягость этой высокой германской цивилизаціи, начиная съ элементарнаго обученія до высшаго учебнаго образованія, падаетъ преимущественно на низшій классъ обывателей и идетъ прогрессивно сверху внизъ, обрушиваясь окончательно на неимущихъ и бѣднѣйшихъ отцовъ семействъ.

Вопросъ этотъ представленъ съ такою наглядностію въ послѣдней брошюрѣ Гнейста (Die Selbstverwaltung der Volksschule. Berlin, 1869)*), что мы придержимся его изложенія и, слѣдуя ему, раздѣлимъ вопросъ на три главныя статьи: a) о школьной платѣ (Schulgeld); b) объ училищныхъ обществахъ (Schulsocietäten); c) о земскихъ сборахъ и казенныхъ пособіяхъ (Communalbesteuerung und Staatszuschüsse).

Школьная плата, Schulgeld. По общей системѣ народнаго образованія плата эта въ Пруссіи предназначена собственно для содержанія и жалованія учителей вообще. Это положеніе было искони и осталось до новѣйшихъ временъ самое униженное. Въ прошломъ столѣтіи они набирались изъ мастеровыхъ и ремесленниковъ въ городахъ, дворовыхъ людей въ селеніяхъ; когда Фридрихъ Великій предпринялъ устроить сель-

скія школы, то онъ предпочтительно обратился къ помѣщичьимъ имѣніямъ (adelige Dörfer); уволилъ учителей отъ господскихъ повинностей (von den Oneribus), приказалъ надѣлять ихъ землей, но въ то же время и подчинилъ ихъ полному произволу вотчинника (Gutsherrn). Въ этой зависимости они оставались до новѣйшихъ временъ и, войдя въ составъ вотчиннаго владѣнія, исправляя свою должность какъ господскую службу, занимаясь въ школѣ въ часы свободные отъ другихъ работъ, превратились въ служителей землевладѣльцевъ, сдѣлались, можно сказать, принадлежностію рыцарскихъ помѣстій, и точно такъ какъ кузнецъ, столяръ, плотникъ, такъ и учитель входилъ въ составъ, въ инвентарь всякаго благоустроеннаго имѣнія.

Но принявъ власть и опеку надъ школами, прусскіе рыцари поспѣшили отклонить отъ себя расходы на ихъ содержаніе и уже въ 1763 г. провели мѣру, по коей этимъ учителямъ, большею частію исправлявшимъ службу въ господскихъ домахъ и не болѣе 2 — 3 часовъ занимавшимся преподаваніемъ, ассигновано было добавочнаго жалованья по $\frac{1}{2}$ и до 1 зильбергроша (3 коп. сер.) въ недѣлю съ каждаго ученика, и чтобы обезпечить исправное поступленіе этого новаго налога, установили штрафъ по 16 зильбергр. (50 коп.) за каждаго ученика, неприлежно посѣщающаго школу.

Это было начало и основаніе школьной платы, основаніе столь прочное, столь твердо связанное съ опекой (Schulpatronat) землевладѣльца, что всѣ позднѣйшія усилія правительства не могли его поколебать. Нѣсколько разъ верховная власть пробовала отмѣнить (Schulgeld) и ввести вмѣсто платы съ учениковъ общій земскій сборъ на училища. Въ Уставѣ 1794 г. предписано «уволить дѣтей навсегда отъ школьной платы» (Die Kinder sind von Entrichtung eines Schulgeldes für immer frei. Allgemeines Landrecht § 32). Въ королевскомъ рескриптѣ 18 апрѣля 1831 г. подтверждено, «что со дня изданія Устава 1794 г. школьная плата не имѣетъ законной силы.» Въ учредительномъ законѣ 1850 г. (Verfassungs-Urkunde 1850) опять повторено, «что плату съ учениковъ запрещается взимать.»

Но она продолжалась взиматься, и въ большей части сельскихъ общинъ составляла единственное вознагражденіе учителя. Всѣ узаконенія, исходящія какъ отъ самодержавной власти неограниченнаго монарха, такъ и отъ полновластнаго собранія народныхъ представителей были обойдены и въ 1852 г. министръ простымъ циркуляромъ пояснилъ, что Schulgeld можетъ быть не только сохраненъ, но по усмотрѣнію и возвышенъ.

Такъ то безсильно всякое центральное правительство, и самодержавное и представительное, противъ происковъ политическихъ и сословныхъ партій, когда оно не опирается на мѣстныя земскія или общественныя учрежденія.

Настоящее положеніе этого вопроса въ Пруссіи представляетъ слѣдующіе замѣчательные факты, sehr anomale Fakten, говорятъ нѣмцы.

Въ провинціи Позенъ Schulgeld вовсе не взимается.

Въ провинціи Пруссіи ученики платятъ только 2½ зильбер. въ годъ 7 — 8 коп.

Въ другихъ областяхъ плата эта идетъ возвышаясь и составляетъ слѣдующій процентъ всѣхъ училищныхъ расходовъ: въ Оппельнѣ 5%, въ Бромбергѣ 8%, въ Данцигѣ 20%, въ Кёльнѣ 28%, въ Франкфуртѣ 40%, въ Лигницѣ и Минденѣ 52%.

Въ городахъ школьная плата видоизмѣняется, смотря по разрядамъ, къ коимъ отнесены жители и сами города или сельскія общества между 15 коп. и 33 рублями, въ селеніяхъ между 8 коп. и 33 рублями.— Поэтому средняя плата, которая выходитъ отъ дѣленія общей суммы школьной платы (2½ мил. талеровъ) на общее число учениковъ (3 мил.) не даетъ вернаго понятія о тягости этого налога, простирающагося въ большей части общинъ до 3 — 5 рублей вмѣсто 90 коп., выходящихъ изъ средней сложности.

Если мы вспомнимъ, что плата эта взимается со всѣхъ дѣтей учебнаго возраста, отъ 5—14 лѣтъ (Schulpflichtige Kinder), независимо отъ того, ходятъ они въ школу или нѣтъ и что только свидѣтельство о совершенномъ неимуществѣ увольняетъ отъ платы, то можно себѣ представить, какой высокій и чисто подушный налогъ это составляетъ для родителей, обремененныхъ семействомъ.

Главное направленіе, противъ коего безуспѣшно борятся какъ правительство, такъ и палата представителей въ Пруссіи, есть стремленіе мѣстныхъ собраній (Kreis- und Provinzialstände) переносить на самихъ родителей и учениковъ главную часть расходовъ для облегченія таковою же частію земскихъ и общественныхъ сборовъ; при исключительно дворянскомъ составѣ этихъ собраній и при поддержкѣ верхней палаты феодальная прусская партія успѣла преодолѣть всѣ усилія властей и народа и отсрочить безплатное обученіе съ 1794 по 1869 годъ.

Училищное общество—Schulsocietät. Въ тѣсной связи съ школьной платой представляется и вопросъ о составѣ и организаціи школьнаго общества, и здѣсь то мы прямо встрѣчаемъ у нѣмецкихъ пи-

сателей сильнѣйшіе доводы противъ земскаго и общественнаго быта, введеннаго въ ихъ отечествѣ.

Сельскихъ обществъ (Dorfgemeinden) считается въ Пруссіи около 30,000, вотчинъ (Gutsbezirke) — 15,000, школьныхъ обществъ (Schulsocietäten) — около 20,000, приходовъ (Pfarrsysteme) — 9,500.

Къ сельскому обществу принадлежатъ одни домохозяева не дворянскаго происхожденія; къ школьному обществу — всѣ отцы семействъ; къ приходамъ приписаны жители по вѣроисповѣданію; наконецъ вотчинники въ предѣлахъ своихъ вотчинъ не причисляются ни къ обывателямъ, членамъ сельскаго общества, ни къ отцамъ семействъ (Hausväter), членамъ школьнаго общества; они стоятъ особо и выше, въ званіяхъ землевладѣльца и попечителя (Gutsherr und Schulpatron), и ни въ общественныхъ, ни въ училищныхъ расходахъ не участвуютъ. Въ провинціяхъ Позенѣ и Саксоніи вотчинники были временно (въ началѣ XIX столѣтія) притянуты къ училищнымъ сборамъ, но впослѣдствіи уволены.

Такимъ образомъ мѣстное, такъ называемое административное, общество (die politische Landgemeinde) распадается на три части по различію вѣроисповѣданія, имущества и происхожденія: лютеране отдѣляются отъ католиковъ, домохозяева отъ прочихъ отцовъ семействъ, простые обыватели отъ дворянъ-вотчинниковъ, и въ результатѣ выходитъ, что изъ 30,000 крестьянскихъ обществъ и 15,000 рыцарскихъ имѣній, образуются какіе-то вымышленные союзы, ассоціаціи отцовъ семействъ, къ коимъ приписаны и бездѣтные родители (!!), искуственныя общества, неимѣющія никакого другаго интереса кромѣ школы, товарищества, гдѣ купецъ или землевладѣлецъ (если только онъ не Rittergutsbesitzer) облагается школьной платой наравнѣ съ чернорабочимъ (если онъ не уволенъ по свидѣтельству о неимуществѣ).

Въ сущности эти Прусскія Schulsocietäten суть только территоріальные округа, произвольно учреждаемые администраціей, по размѣрамъ тоже произвольно установленнымъ, а именно разстояніе между школой и деревней должно быть не болѣе $\frac{1}{4}$ или $\frac{1}{2}$ мили и число учениковъ должно быть не болѣе 100.

Въ средней сложности пространство одного школьнаго округа въ Пруссіи принимается въ $\frac{1}{8}$ и до $\frac{1}{6}$ квад. мили и народонаселеніе въ 600 жителей обоего пола; и кромѣ этого сосѣдственнаго, околодочнаго отношенія никакой другой связи въ нихъ не оказывается.

Отъ этого и произошло, что они вскорѣ лишились всякой самостоятельности и подчинились безусловно съ одной стороны вотчиннымъ по-

печителямъ (Schulpatronen), съ другой административнымъ властямъ, отъ коихъ зависитъ и разграниченіе школьныхъ округовъ и исчисленіе смѣтныхъ расходовъ и раскладка сборовъ между отцами семействъ, и разбирательство жалобъ на неравномѣрность налога. Эта патріархальная машина (diese patriarchale Maschinerie), какъ выражается Гнейстъ, есть одинъ изъ тѣхъ спасительныхъ якорей, за который держится утопающая германская аристократія, воображая себѣ, что чѣмъ слабѣе и мельче будетъ община, тѣмъ легче будетъ высшимъ сословіямъ на нее влiять и удерживать ее въ своей зависимости.

Земскіе сборы и казенныя субсидіи. Точно такъ какъ налогъ для бѣдныхъ (poortaxe) составляетъ въ Англіи главную основу всѣхъ общественныхъ и земскихъ сборовъ, такъ въ Пруссіи тоже самое значеніе имѣютъ училищные сборы.

По свѣдѣніямъ за 1857 годъ всѣхъ общественныхъ сборовъ (Gemeinde-Steuern) считалось:

На народныя школы	5.956,000 тал.
» церковныя надобности . . .	3.411,000 »
» прочіе предметы	14.941,000 »

Училищные сборы составляютъ поэтому около ¼ всѣхъ общинныхъ сборовъ, и если причислить къ этой суммѣ еще школьную плату около 2.500,000 тал., то выходитъ всего сборовъ и платежей на школы около 8.456,000 тал.

Вся сумма эта распредѣляется между 21,000 школьныхъ обществъ (Schulsocietäten), что составляетъ на каждое по 400 талер.

Принимая среднее населеніе одного общества въ 600 жителей, выходитъ на каждаго жителя об. п. около 20 зилбгр. или на 1 ревизскую душу мужескаго пола 40 зилбгр. около 1 р. 30 коп.

Сборы эти разлагаются въ тѣсномъ кругу ближайшихъ сосѣдей и чѣмъ тѣснѣе этотъ кругъ, чѣмъ мельче общество, тѣмъ труднѣе достигается равномѣрная раскладка.

Удѣльныя и дворянскія имѣнія выдѣляются изъ этихъ союзовъ. Закономъ 31 марта 1833 г. предписано «отмѣнить всякія пособія (Beiträge), взимаемыя съ дворянскихъ и удѣльныхъ помѣстій (Rittergüter und Domainen) на такіе предметы расходовъ, которые не относятся къ ихъ нуждамъ и пользамъ.»

Новѣйшее узаконеніе 14 апрѣля 1856 г. подтвердило эту отдѣльность общины отъ вотчины. Такимъ образомъ крестьянскія общины (Dorfgemeinden) были предоставлены собственнымъ своимъ силамъ и

средствамъ; уѣздныя и провинціальныя учрежденія (Kreis-und Provinzialstände) помогали имъ только въ содержаніи учительскихъ семинарій.

Казна субсидіями на школы . . . . 295,604 тал.

» и на семинаріи . 276,606 »

Изъ среды сельскаго населенія выдѣлялись крупные землевладѣльцы и удѣльныя имѣнія въ числѣ 15,000.

Вся тягость начальнаго образованія лежала и лежитъ понынѣ на 20,000 школьныхъ обществъ, состоящихъ преимущественно, почти исключительно, изъ крестьянъ. [6])

Таковы главные результаты системы начальнаго образованія, принятой въ Пруссіи.

Она достигла наивысшихъ успѣховъ, съ наименьшими пожертвованіями государственныхъ и дворянскихъ интересовъ; этимъ она и заслужила громкую славу, коей пользуется во всей Европѣ; администрація и дворянство имѣли полное право гордиться цивилизаціей своего народа, тѣмъ болѣе, что она имъ ничего не стоила.

Но для безпристрастнаго и посторонняго наблюдателя представляется и другая сторона вопроса:

Прусская учебная организація даетъ народу наименьшій размѣръ образованія, какой только можно разумѣть подъ словомъ грамотность и съ наибольшимъ обремененіемъ низшихъ классовъ народа, безъ всякой помощи отъ высшихъ сословій и при самыхъ скудныхъ пособіяхъ отъ государственной казны.

Прусское элементарное обученіе можетъ дѣйствительно служить аргументомъ противъ пользы грамотности и оправдать обвиненія нѣкоторыхъ реакціонеровъ, что начальное образованіе мало способствуетъ развитію простаго народа, когда оно останавливается на чтеніи, писаніи и арифметикѣ.

И мы того же мнѣнія, но прибавимъ слѣдующее: когда по выходѣ изъ школы передъ народомъ запирается входъ въ общественную жизнь, гдѣ бы онъ могъ примѣнить пріобрѣтенныя познанія, когда вся умственная его дѣятельность прекращается въ 15 лѣтъ, послѣ выпуска изъ училища, когда ученикъ по званію и сословію устраняется отъ всякаго участія въ общественныхъ и земскихъ дѣлахъ, когда, однимъ словомъ какъ было доселѣ въ Пруссіи, обученіе обязательно, а самоуправленіе недоступно народнымъ массамъ — тогда грамотность есть дѣйствительно излишняя и дорогая прихоть; она всетаки полезна въ томъ отношеніи, что подготовляетъ народъ къ среднему и

высшему образованію, но никогда не принесетъ такихъ обильныхъ плодовъ какъ въ тѣхъ странахъ, гдѣ школа есть подготовленіе къ свободной самодѣятельности и гдѣ развитіе умственныхъ и нравственныхъ способностей продолжается во всю жизнь, въ совѣщаніяхъ, сходкахъ, собраніяхъ.

Поэтому мы думаемъ, что на развитіе народа дѣйствуетъ не столько грамотность, сколько примѣненіе этой грамотности въ свободной средѣ мірскаго, общественнаго и земскаго самоуправленія.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Въ этой главѣ источники, коими мы преимущественно пользовались, были слѣдующіе:

Rönne, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie. I. B. Ss. 522 u. ff. — II. B. Ss. 388 u. ff. Leipzig 1865.

Stein, Das Elementar- u. Bildungswesen. Stuttgart 1868.

Rendu, De l'enseignement populaire dans l'Allemagne du Nord. Paris 1857.

Cousin, Rapport sur l'instruction primaire en Allemagne. Paris 1833.

Gneist, Die Selbstverwaltung der Volksschule. Berlin 1869.

---

[2]) Свѣдѣнія эти извлечены изъ отчета французскаго писателя Cousin (Rapport sur l'instruction primaire en Allemagne), посланнаго министромъ Гизо для изученія народныхъ школъ въ Германіи; онъ ѣздилъ въ 1833 г., но свѣдѣнія, имъ представленныя, относятся къ 20 годамъ. Мы съ намѣреніемъ представили ихъ и просимъ читателя обратить на нихъ вниманіе, чтобы выяснить фактъ особенно замѣчательный, который послужитъ намъ для заключеній о введеніи и устройствѣ начальнаго образованія въ Россіи, тотъ именно, что уже въ двадцатыхъ годахъ настоящаго столѣтія (отчетъ Кузена основанъ большею частію на свѣдѣніяхъ за 1818 — 1825 годъ), уровень образованія былъ уже въ Пруссіи почти на той же степени какъ нынѣ.

Число училищъ и учениковъ было то же самое пропорціонально населенію; расходы тоже возвысились немного; въ особенности правительственныя субсидіи были также скупы въ 1850 г. какъ и въ 1825 г.

Если вспомнить, что первая организація народныхъ школъ относится къ 1794 г., что въ этотъ тридцатилѣтній періодъ Пруссія прошла черезъ такія государственныя и всенародныя бѣдствія, какія едва ли испытала какая либо другая страна, что притомъ эта учебная система, обновленная въ Пруссіи, была первымъ, безпримѣрнымъ еще въ Европѣ опытомъ всенароднаго обученія, — если вспомнить это, то нельзя не изумиться результатамъ, добытымъ въ 1825 году, черезъ 31 годъ послѣ введенія школъ, черезъ 10 лѣтъ послѣ умиротворенія Европы и возстановленія монархіи, почти стертой съ лица земли мечемъ Наполеона.

Послѣ 30 года послѣдовала реакція, консервативная партія усилилась и этотъ періодъ съ 1830 — 1860 г. былъ почти потеряннымъ временемъ; по крайней мѣрѣ очевидно, что еслибъ движеніе продолжалось и далѣе съ такой же энергіей какъ съ 1810 — 1825 г., еслибъ положеніе учителей было улучшено и субсидіи правительства прогрессивно возвышены, то прусская народная школа стояла бы нынѣ еще гораздо выше.

Для насъ важно только одно заключеніе: что въ періодъ 30 лѣтъ, прерванный кровопролитнѣйшими войнами, Пруссія, не имѣя передъ собой никакихъ руководствъ, никакаго опыта другихъ народовъ, потрясенная до основанія въ политическомъ своемъ быту, разстроенная въ финансахъ, раззоренная постоемъ Наполеоновскихъ войскъ, что Пруссія, говоримъ, достигла того что имѣла 20,000 народныхъ школъ съ 1.436,000 учениками при населеніи въ 11.664,000. Это доказываетъ, если не ошибаемся, что дѣло народнаго образованія не такъ недоступно и долгосрочно, какъ увѣряютъ, и что для его успѣха нужно болѣе послѣдовательности, твердой воли, искренняго содѣйствія, чѣмъ денегъ, уставовъ, заявленій и сочувствій, или такихъ принудительныхъ мѣръ, какъ предлагалъ одинъ товарищъ одного русскаго министра — запретить всѣмъ неграматнымъ вступленіе въ бракъ!

---

[3]) Полагая, что для насъ въ Россіи первыя начинанія въ дѣлѣ народнаго образованія любопытнѣе и поучительнѣе чѣмъ новѣйшія свѣдѣнія, мы выписываемъ изъ замѣчательнаго отчета Cousin, о коемъ уже упомянули, исторію открытія одной изъ первыхъ учительскихъ семинарій прусскихъ, Потсдамской, считающейся нынѣ изъ лучшихъ.

До половины XVIII столѣтія въ провинціи Бранденбургской учители народныхъ школъ избирались сельскими обществами безъ всякаго разбора, отъ нихъ требовалось немного чтенія, еще менѣе чистописанія и ариѳметики и церковное п ѣ с н о п ѣ н і е. Помѣщики пользовались правомъ попечительства надъ школами, чтобы производить своихъ домашнихъ служителей въ званіе сельскихъ учителей и награждать

ихъ добавочнымъ жалованьемъ изъ общественныхъ суммъ, и школьной платы.

Въ 1748 — 1753 г. было основано въ Берлинѣ первое учебное заведеніе для образованія наставниковъ. Въ 1770 г. Фридрихъ Великій учредилъ особый неприкосновенный фондъ въ 100,000 тал. для добавочнаго жалованья лучшимъ учителямъ, но всѣ эти благія намѣренія не привели ни къ какимъ результатамъ и Берлинская семинарія не оправдала ожиданій. Въ 1810 г. обращено было вниманіе на улучшеніе этого заведенія и прежде всего возбужденъ былъ вопросъ, не слѣдуетъ ли перевести его изъ столицы въ другое мѣсто, гдѣ бы ученики оставались въ болѣе скромной и тихой средѣ и въ такой житейской обстановкѣ, въ какой имъ и суждено провести свой вѣкъ послѣ выпуска изъ училища. Положено было непремѣнно вывести семинарію изъ Берлина и устроить около Потсдама, гдѣ она и открыта была вновь въ 1817 г. Въ 1824 г. уже считалось въ семинаріи 60 студентовъ, а въ 1826 г. директоръ представилъ слѣдующій отчетъ:

Помѣщеніе. Оно состояло изъ 2-хъ этажнаго зданія, имѣющаго 127 футовъ длины (18 саж.) Въ немъ помѣщались: двѣ семейныя квартиры для директора и 1 учителя и три холостыхъ для остальныхъ 3 учителей, квартира для смотрителя, столовая, двѣ аудиторіи для семинаристовъ и 4 классныя комнаты для образцовой школы, 5 комнатъ и 2 спальни для 80 воспитанниковъ — больница, прачешная и проч.

Доходы. Отъ казны получалось 5,400 тал. въ годъ, отъ семинаристовъ платы собиралось до 2,750 тал., кромѣ того платы отъ учениковъ образцовой школы 250 тал. Итого всѣхъ доходовъ 8,400 тал.

Число семинаристовъ въ 1826 г. было 78; полный штатъ полагается въ 80. Число это опредѣлено по соображенію общаго числа учительскихъ должностей въ народныхъ школахъ провинціи Бранденбургѣ: ихъ считалось (въ 1833 г.) всего 1,500, изъ коихъ въ средней сложности открывалось вакансій ежегодно по 30 школамъ; на этомъ основаніи и расчитано число семинаристовъ 75 — 80, изъ коихъ одна треть, 25 — 30 выпускается ежегодно.

Учителей при семинаріи 5: 1) для пѣнія и музыки, 2) для закона Божія, исторіи и нѣмецкаго языка, 3) для педагогики и методики, 4) для математики, физики и естественныхъ наукъ, 5) для чистописанья и рисованья.

При вступленіи требуется слѣдующія познанія: полный курсъ библейской исторіи и зак. Божія, нѣмецкій языкъ, ариѳметика и предварительныя упражненія въ музыкѣ, пѣньи или игрѣ на фортепьяно или скрипкѣ.

Содержаніе семинаріи и студентовъ. Если у нихъ нѣтъ родителей, жительствующихъ въ самомъ Потсдамѣ, то они помѣщаются въ семинаріи съ платою по 48 тал. за свое содержаніе и обученіе.

Директору положено жалованья 1,060 тал., учителямъ 530, 480, 400, 220, 200 тал. — На содержаніе сада и садовника ассигновано 180 тал., на библіотеку 120 тал. Всѣхъ расходовъ приходится около 100 тал. на ученика (8,400 тал. на 80 студентовъ), изъ коихъ около половины, 48 тал., выплачивается ими самими, а остальные изъ казенныхъ суммъ.

При семинаріи состоитъ элементарная школа для практическаго упражненія семинаристовъ. Въ ней полагается по штату 160—170 учениковъ, набираемыхъ изъ бѣднѣйшихъ семействъ города Потсдама. За обученіе городское общество платитъ директору семинаріи по 4 тал. въ годъ. Школа раздѣлена на 3 класса; въ двухъ первыхъ дается обыкновенное начальное преподаваніе; третій классъ служитъ исключительно для педагогическихъ упражненій студентовъ семинаріи.

Выпускъ изъ семинаріи производится черезъ 3 года; по экзамену выпускаемые студенты раздѣляются на три разряда; старшій разрядъ имѣетъ право поступать прямо въ должность учителя; младшіе опредѣляются на службу условно, срокомъ на три года и по истеченіи 3 лѣтъ должны явиться на вторичный экзаменъ въ семинарію. Окончательный аттестатъ дается этимъ послѣднимъ по выдержаніи втораго дополнительнаго экзамена.

Cousin, описывая это первоначальное устройство первой учительской семинаріи Пруссіи, дѣлаетъ нѣсколько выводовъ и заключеній, замѣчательныхъ по ихъ здравому практическому смыслу. Онъ совѣтуетъ своему министру Guizot, которому представляетъ этотъ докладъ, завести нормальныя школы въ каждомъ департаментѣ по одной и въ самыхъ скромныхъ размѣрахъ и поручить ихъ завѣдыванію мѣстныхъ общественныхъ собраній и властей, объясняя, что учители народныхъ школъ должны быть тѣсно связаны по своимъ понятіямъ, нравамъ и свѣдѣніямъ съ мѣстнымъ населеніемъ — что нормальныя школы отнюдь не должны быть помѣщаемы въ большихъ городахъ — что число учениковъ не должно превышать средняго числа учительскихъ должностей, замѣщаемыхъ ежегодно въ департаментѣ, чтобы не лишать воспитанниковъ, кончившихъ курсъ, возможности поступленія въ должность, для коей они готовились. Далѣе Cousin исчисляетъ бюджетъ казенныхъ субсидій для подобныхъ школъ: онъ полагаетъ въ первое время ассигновать въ видѣ пособій отъ правительства на департаментъ или на 1 школу, полагая въ нихъ казеннокоштныхъ не болѣе 15 студентовъ, на каждаго по 300 франковъ (75 р.) въ годъ, на покупку книгъ и учебныхъ пособій 500 фр. (125 р.), на жалованье директору 800 фр. (200 р.) и такимъ образомъ подводитъ итогъ казенныхъ субсидій на 1 школу примѣрно 5,000 фр., а на 84 учительскихъ семинарій, то есть на всю Францію испрашиваетъ отъ казны кредитъ въ 400,000 фр. въ годъ.

Если же, пишетъ Cousin въ заключеніи своего доклада, мы захотимъ

начать дѣло съ конца, основать нормальныя школы въ 50,000 и 60,000 годоваго содержанія, помѣстить въ каждой изъ нихъ по 60 воспитанниковъ, которые по выпускѣ изъ училища въ нѣкоторыхъ департаментахъ не найдутъ себѣ и мѣста, если не извѣдавъ мѣстныхъ потребностей, мы съ разу будемъ увлекать генеральные совѣты къ расходамъ, превышающимъ ихъ средства, то надо опасаться, что мы ихъ отвратимъ отъ этихъ благихъ, хотя и скромныхъ, начинаній и въ уповаціи на весьма сомнительную будущность подавимъ съ самаго начала общеполезное дѣло.

Читая эту краснорѣчивую, глубоко обдуманную переписку о начальномъ образованіи между философомъ Cousin и историкомъ Guizot, нельзя не изумиться здравому смыслу, высокому пониманію народныхъ нуждъ, проявляющемуся въ этихъ двухъ людяхъ науки—и не пожалѣть, что Франція ихъ совѣтовъ не послушалась.

(Rapport sur l'état de l'instruction primaire en Allemagne par Cousin. Paris. 1833.)

---

[1]) Schul-Conferenzen, учительскіе съѣзды устроены во всей Германіи въ двоякой формѣ: приходскіе съѣзды, собирающіеся ежемѣсячно по приходамъ и окружные или уѣздные (Kreisschul-Conferenzen), которыхъ полагается отъ 4 до 6 въ годъ. Эти съѣзды, какъ мы уже сказали, въ смутное время 1848 г. превратились въ политическія собранія, дѣйствія коихъ причинили не мало затрудненій прусскому правительству, но оно однако не сочло нужнымъ ихъ запретить и закрыть, какъ дѣлаютъ обыкновенно слабые правители, не умѣющіе справиться съ временными замѣшательствами. Напротивъ, коль скоро броженіе умовъ затихло, то приняты были мѣры къ возобновленію учительскихъ конференцій на новыхъ и болѣе широкихъ основаніяхъ и въ 1853 г. изданы были инструкціи по этому предмету. Между прочимъ въ Потсдамскомъ округѣ установлены были слѣдующія правила: приходскимъ съѣздамъ поручено заниматься всѣми дѣлами мѣстныхъ школъ, заявлять о нуждахъ училищъ и учителей и составлять общіе отчеты о состояніи и успѣхахъ преподаванія — всѣ учители должны являться на съѣзды ежемѣсячно — предсѣдательство принадлежитъ приходскому священнику (пастору), отчеты конференціи представляются окружному инспектору (Kreis-Schul-inspector); въ случаѣ безпорядковъ инспекторъ долженъ доносить о томъ губернскому правленію (Regierung) — окружные съѣзды созываются не менѣе 4 разъ въ году — всѣ учители округа обязаны по должности (Sind amtlich verpflichtet) посѣщать эти съѣзды и могутъ быть уволены суперъ-интендентомъ только по преклонности лѣтъ. Предметы совѣщаній суть обсужденіе педагогическихъ вопросовъ, но-

выхъ методъ и учебныхъ изданій и вообще разсужденія о предполагаемыхъ улучшеніяхъ въ преподаваніи. Кромѣ этихъ срочныхъ и оффиціальныхъ съѣздовъ дозволено учителямъ учреждать и частныя собранія (Conferenz-Gesellschaften) съ условіемъ, чтобы число членовъ было не менѣе 12.

(Rendu. De l'Enseign. pop. dans l'Allemagne du Nord. p. 92 – 97.)

---

[5]) Die Selbstverwaltung der Volksschule — самоуправленіе народной школы. Подъ этимъ заглавіемъ и по поводу новаго устава, предложеннаго осенью 1869 г. прусскимъ камерамъ, извѣстный нѣмецкій публицистъ Гнейстъ издалъ брошюру, въ коей предлагаетъ тѣснѣйшее сліяніе народныхъ школъ съ земскимъ самоуправленіемъ. Проэктъ его тѣмъ болѣе для насъ замѣчателенъ, что онъ предлагаетъ ввести въ Пруссіи тотъ же самый порядокъ общественнаго и земскаго управленія, какой установленъ или, вѣрнѣе сказать, предначертанъ въ Россіи. Нѣкоторые поверхностные критики возражаютъ Гнейсту, что онъ будто бы всѣ свои понятія и проэкты заимствуетъ изъ Англіи; и дѣйствительно съ перваго взгляда, читая его сочиненія съ постоянными ссылками на англійскія учрежденія, можно придти къ заключенію, если читатель не изучилъ этихъ учрежденій, что предложенія его слово въ слово взяты изъ этой страны, которую онъ изучилъ глубже чѣмъ сами Англичане. Но этотъ упрекъ совершенно неоснователенъ, въ особенности относительно проэкта народныхъ школъ, изложеннаго въ этой брошюрѣ: въ Англіи народная школа не имѣетъ никакой связи съ общественными и земскими учрежденіями; она завѣдывается частными обществами, Brittish National Society и къ вѣдомству общественныхъ и земскихъ властей относятся только приходскія училища (parochial-schools) и нѣкоторыя другія, число коихъ относится къ общему числу школъ какъ 999 къ 24,563.

Главнымъ характеромъ начальнаго обученія въ Англіи какъ и въ Пруссіи было доселѣ строжайшее раздѣленіе учениковъ по вѣроисповѣданію (confession), и поэтому подчиненіе народныхъ школъ духовенству въ внутреннемъ, учебномъ управленіи. Хозяйственная же часть завѣдывалась въ Англіи частными, благотворительными обществами, а въ Пруссіи, какъ мы выше объяснили, ассоціаціями, не частными и не общественными, Schulgemeinden, отличными отъ Landgemeinden.

Значитъ, предложенія Гнейста вовсе не клонятся къ тому, что подражать Англіи, а напротивъ имѣютъ совершенно противоложное значеніе. Онъ ихъ формулируетъ такъ:

1) Устроить земскія собранія каждое изъ 24 — 48 гласныхъ въ 327

округахъ Kreise) для общаго управленія училищной частію и прочими земскими дѣлами, установленія смѣтъ, раскладокъ и сборовъ.

2) Учредить въ каждомъ округѣ училищный совѣтъ изъ 8 — 12 членовъ.

3) Поручить волостямъ (Sammtgemeinden), въ числѣ около 4,000 для всей Пруссіи, непосредственное хозяйственное управленіе школъ чрезъ попечительные совѣты (Lokal-Curatorien) изъ 5—8 членовъ.

Эти 327 Kreise съ среднимъ населеніемъ 50 — 60 тыс. жителей и съ собраніями изъ 24—48 гласныхъ, училищные совѣты и попечительства, наконецъ и волости, на которыя приходилось бы около 5,000 жителей обоего пола (2,500 ревизскихъ душъ) все это, какъ-то, вѣроятно случайно и неумышленно, напоминаетъ не Англію, а ту страну, гдѣ земскія учрежденія, введенныя въ 1864 г., такъ озлобленно осуждаются представителями германской цивилизаціи!).

Gneist, Die Selbstverwaltung der Volksschule — стр. 120.

---

c) Мы представляемъ здѣсь еще нѣсколько новѣйшихъ статистическихъ свѣдѣній о народныхъ школахъ въ Пруссіи, съ замѣчаніемъ, что ни въ одномъ изъ современныхъ государствъ эти свѣдѣнія не представляютъ столько достовѣрности какъ въ Пруссіи.

Департаментъ народнаго просвѣщенія въ Пруссіи (Departement der Unterrichtsverwaltung) собираетъ и публикуетъ подробнѣйшія свѣдѣнія о числѣ дѣтей, учениковъ, школъ и учителей по трехлѣтіямъ и выводитъ каждый разъ точную пропорцію между числомъ всѣхъ дѣтей, подлежащихъ обязательному обученію 5—15 лѣтъ (Schulpflichtige Kinder), и наличныхъ учениковъ.

Всѣхъ дѣтей было въ трехлѣтіе 1859—61 . .	3.090,000.
При народонаселеніи въ.	18.476,000.
Изъ нихъ дѣйствительно ходило въ школу . .	2.875,000.
Въ трехлѣтіе 1862 — 64 г. всѣхъ дѣтей было .	3.475,000.
При народонаселеніи въ	19.226,000.
Изъ нихъ дѣйствительно ходило въ школу . .	2.938,000.

Изъ этого оказывается, что дѣтей, обязанныхъ ходить въ школу, но однако не исполняющихъ этой обязанности было въ первое трехлѣтіе 215,000, во второе — гораздо болѣе 537,000. Это уже доказываетъ несостоятельность системы обязательнаго обученія. Приэтомъ можно бы было подумать, что значительная часть тѣхъ дѣтей перешла изъ народныхъ школъ въ частныя; но и это будетъ ошибочно; въ частныхъ школахъ (Privat-Schulen) считалось въ 1859—61 г. 84,000, въ 1862—64 г. 88,000 учениковъ. Пропорція тоже замѣчательная, указывающая, что

почти все населеніе Пруссіи воспитывается въ народныхъ школахъ, на однихъ школьныхъ скамьяхъ, безъ различія сословій и состояній.

Приэтомъ бросается въ глаза различіе между Пруссіей и Франціей, хотя сія послѣдняя и выдаетъ себя за отечество демократическаго равенства. Во Франціи на 38.000,000 жителей (двойное число противъ Пруссіи) считалось въ 1863 г. въ народ-

ныхъ школахъ . . . . 2.399,000 дѣтей
и въ частныхъ écoles privés . . . . 208,582 »
» » pensionnats. . . . . 25,240 »
въ дѣвичьихъ пансіонахъ, congrégations . . . . 1.014,537 »

Итого 1.248,000 учениковъ въ частныхъ заведеніяхъ противъ 2.399,000 въ народныхъ школахъ. Болѣе половины французскаго юношества выдѣляется изъ простонародныхъ училищъ. Весьма замѣчательно и поучительно въ организаціи школьнаго дѣла въ Пруссіи отношеніе сельскаго общества къ училищной общинѣ—Landgemeinde къ Schulgemeinde.

Тутъ проявилась въ дѣйствительномъ практическомъ примѣненіи мысль, проводимая и въ Россіи, что община должна быть не хозяйственная, основанная на общемъ владѣніи, а административная; таковая (Verwaltungs-Gemeinde) и устроена въ Пруссіи подъ именемъ Schulgemeinde. Изъ 30,000 сельскихъ обществъ (Dorfgemeinden) и 15,000 вотчинныхъ помѣстій (Gutsbezirke) образовано было 22,000 школьныхъ общинъ, независимыхъ отъ общественной связи, выдѣляющихся изъ состава сельскихъ обществъ и вотчинъ, въ территоріальные округа или околодки въ 600 жителей, въ $^1/_3$ и до $^1/_6$ квадратныхъ миль, коихъ единственная связь есть завѣдываніе мѣстнымъ училищемъ и повинностями, на него ассигнуемыми. — Новѣйшіе нѣмецкіе публицисты почти единогласно признаютъ эту общину безжизненнымъ учрежденіемъ (nicht lebensfähig) и отыскиваютъ другую связь земскую или общественную, которая могла бы замѣнить эту административную общину.

Но въ Пруссіи вопросъ этотъ еще усложняется тѣмъ, что землевладѣльцы (Gutsherren) никакъ не хотятъ, или по крайней мѣрѣ не хотѣли до 1869 г. слиться съ крестьянскими обществами (Dorfgemeinden); они постоянно ссылались, точно такъ какъ и русскіе консерваторы, на то соображеніе, что обученіе крестьянскихъ дѣтей не касается пользъ и нуждъ прочихъ сословій и потому должно быть отнесено на исключительную повинность сельскихъ обществъ, приводили и положительное предписаніе (Königliche Verordnung v. 31 März 1833 § 2), въ коемъ сказано, «что всякіе сборы съ рыцарскихъ и удѣльныхъ имѣній въ пользу такихъ общественныхъ нуждъ и учрежденій, коими они не пользуются, съ 1-го января 1834 г. прекращаются» и на этомъ основаніи не только отрекались отъ всякихъ мѣстныхъ повинностей въ пользу на-

чальныхъ школъ, но и отвергали даже и проэкты правительства о введеніи государственнаго налога для вспомоществованія народному образованію. Чтобы нѣсколько смягчить эту оппозицію и не прослыть гасильниками передъ публикой, они нашли разные извороты, подъ коими и проводили свою мысль: то защищали мѣстную самостоятельность уѣздовъ и обществъ (die lokale Autonomie) и пользовались ею, чтобы не платить на народное образованіе, то провозглашали высоко-либеральныя истины, что все дѣло народнаго образованія должно быть предоставлено вольному соглашенію (freie Vereinigung der Gemeindemitglieder), зная заранѣе, что такаго соглашенія не послѣдуетъ — то наконецъ горько сѣтовали о недостаткѣ средствъ, бѣдности, неурожаяхъ и всевозможныхъ язвахъ и бѣдствіяхъ, посѣтившихъ данную мѣстность и вызывающихъ предпочтительную заботливость начальства о продовольствіи, здравіи и призрѣніи, все это для того только, чтобы замять вопросъ о начальномъ обученіи.

Такъ и удалось нѣмецкому рыцарству отстоять свое благородное изъятіе изъ сборовъ на народныя школы (Schulbeiträge) и обрѣзать смѣту государственныхъ пособій на народное образованіе (Staatszuschüsse) до скромной цифры 295,000 тал. на всю Пруссію, въ то время какъ англійскій парламентъ, составленный изъ такихъ же землевладѣльцевъ, ассигновалъ на народныя школы 800,000 лив. стерл. около 6 милліоновъ рублей.

XVIII.

О вольныхъ школахъ (free schools) въ сѣверо-американскихъ Соединенныхъ штатахъ. Три группы штатовъ; западныя территоріи присоединены къ республикѣ въ сороковыхъ годахъ. Введеніе новаго устава о народныхъ школахъ относится къ 1837 — 1854 годамъ. Главныя черты училищной организаціи: school-districts и townships. — Размѣры тѣхъ и другихъ. Мѣстные комитеты и училищные совѣты. — Правительственные коммиссары — superintendent, school-comissioner. — Главноуправленіе народныхъ школъ — board of education. — Хозяйственное управленіе: a) Общественные сборы на училища — school-money. b) Государственныя имущества приписанныя къ школамъ — public lands. c) Государственный фондъ, пожертвованный для училищъ — deposit-fund. Устройство и обзаведеніе училищъ. Содержаніе и порядокъ опредѣленія учителей. — Значеніе центральныхъ правительственныхъ учрежденій въ управленіи народныхъ школъ. Учительскія семинаріи, normal-schools. — Общая характеристика начальнаго образованія въ Америкѣ: первой заботой правительства было обезпеченіе матеріальныхъ средствъ для содержанія школъ. – Сравненіе прусской системы обязательнаго обученія (Schulpflichtigkeit) съ американской системой вольныхъ школъ (system of free-schools) [1]).

Сѣверо-американскіе Соединенные штаты — въ отношеніи всего общественнаго своего строя и учебной организаціи въ особенности должны быть раздѣлены на нѣсколько группъ: a) штаты новой Англіи и примыкающіе къ нимъ крупные штаты — Нью-Іоркъ, Пенсильванія, гдѣ густота населенія, промышленность и торговая и народная образованность достигли наивысшей степени, b) южные штаты, рабовладѣльческіе, погруженные еще понынѣ въ невѣжество и глубокую апатію по предмету народнаго образованія, c) наконецъ центральные штаты, лежащіе по широкой и плодородной долинѣ Мисиссипи: Огіо, Мичиганъ, Индіана, Іова, Висконсинъ, Иллинойсъ, съ весьма рѣдкимъ населеніемъ, не превышающимъ 500 жителей на квадратную географическую милю, и во многихъ мѣстностяхъ доходящимъ до 120 жителей на милю.

Эта послѣдняя группа должна въ особенности служить намъ для сравненія, такъ какъ и климатическія условія страны, по крайней мѣрѣ въ сѣверной ея оконечности, и размѣщеніе жителей, и самые промыслы,

нравы, бытъ народа, очень близко подходятъ къ соціальному положенію нашихъ великороссійскихъ губерній. Какъ у насъ, точно такъ и въ этомъ новомъ царствѣ, людямъ приходится бороться съ разстояніями, недостаткомъ рабочихъ рукъ, съ суровостію климата и грубостью плодоносной, но не воздѣланной почвы и какъ за приволжской полосой Россіи, такъ и за долиной Миссиссипи въ Америкѣ разстилается необъятное пространство безлюдныхъ степей, смыкающее съ Беринговымъ проливомъ.

Но въ Америкѣ, не такъ какъ у насъ, борьба людей съ природой началась съ того, что заложены были желѣзныя дороги и народныя школы, и на этихъ двухъ силахъ, паровой и умственной основано будущее преуспѣяніе страны и народа. Закладка эта произошла очень недавно, такъ какъ нѣкоторыя изъ вышеупомянутыхъ территорій присоединены къ республикѣ и произведены въ штаты въ началѣ настоящаго столѣтія, два (Іова и Висконсинъ) въ 1846 — 48 годахъ. Поэтому ходъ народнаго образованія въ этой полосѣ Соединенныхъ штатовъ можетъ служить прямымъ отвѣтомъ на вопросъ: во сколько лѣтъ и на какую сумму расходовъ можетъ быть достигнуто элементарное, грамотное образованіе всего народа въ данной мѣстности, при самыхъ неблагопріятныхъ естественныхъ условіяхъ, но при энергической самодѣятельности самого народа. Что же касается прочихъ штатовъ, то и въ нихъ дѣло всенароднаго образованія началось не такъ давно, какъ себѣ воображаютъ, и не восходитъ далѣе тридцатыхъ годовъ настоящаго столѣтія.

Правда, высшій принципъ всенароднаго обученія и глубокое сознаніе его нужды и пользы водворились въ Америкѣ вмѣстѣ съ первыми отцами — эмигрантами (Pilgrimfathers), поселившимися въ 1621 г. на берегахъ Массачузетскаго залива и провозгласившими какъ одну изъ основъ своей новой гражданственности, «что на каждые 50 дворовъ должна быть учреждена начальная школа (primary school), а на 100 домохозяевъ — среднее училище (grammar school)». Но это заявленіе осталось мертвой буквой до начала XIX вѣка, точно такъ какъ завѣтныя слова Мартина Лютера, «что всѣ дѣти должны ходить въ школу», и въ Новомъ какъ и въ Старомъ свѣтѣ дѣло начальнаго образованія находилось въ полномъ пренебреженіи [2]).

Первый законъ о народныхъ школахъ былъ изданъ въ 1827 г. въ штатѣ Массачузетъ, но и онъ въ теченіи 10 лѣтъ оставался безъ примѣненія и безъ подражанія. Въ 1837 г. по инціативѣ Horace Mann-a открытъ былъ въ Бостонѣ училищный совѣтъ (BOARD OF EDUCATION) и приступлено было къ общей организаціи учебнаго вѣдомства, по новой системѣ, получившей названіе SYSTEM OF COMMON, FREE, PUBLIC

schools; но въ большей части штатовъ новые порядки введены въ сороковыхъ и пятидесятыхъ годахъ. Въ Нью Гампширѣ въ 1849 г., въ сѣверной Каролинѣ въ 1840 г., въ Алабамѣ въ 1854 г.

Въ 1843 г. американецъ Юнгъ, описывая жалостное положеніе народнаго образованія въ одной изъ образованнѣйшихъ частей своего отечества, въ штатѣ Нью-Іоркъ, свидѣтельствуетъ, что изъ 9,836 школъ онъ нашелъ около 6,000 безъ столовъ и скамеекъ и даже безъ отхожихъ мѣстъ; всѣ помѣщенія за исключеніемъ 544 училищъ были тѣсны, грязны и зловонны.

Агитація, начатая Horace Mann-омъ въ 1837 г. и поддержанная Юнгомъ Бернардомъ, пробудила общественное вниманіе, сочувствіе не ранѣе какъ въ сороковыхъ годахъ и общая реформа народныхъ школъ послѣдовала въ Америкѣ въ послѣднее 20-ти лѣтіе.

Нынѣшная организація народныхъ школъ въ Америкѣ называется, какъ мы выше сказали, системой публичныхъ, вольныхъ общественныхъ школъ; она можетъ служить полнымъ образцомъ примѣненія начала самоуправленія къ народному образованію и потому заслуживаетъ съ нашей стороны особаго вниманія.

Главныя черты ея слѣдующія:

Вся территорія Соединенныхъ штатовъ раздѣляется по учебному вѣдомству на school-districts и townships.

Township, какъ мы уже объяснили, въ шестой главѣ этого сочиненія, есть округъ, соотвѣтствующій въ извѣстой степени нашей волости, не общество и не союзъ, а территоріальный участокъ, околодокъ, съ главнымъ центральнымъ селеніемъ и приписанными къ нему односелками и деревнями; среднее населеніе township-а отъ 2,000 до 3,000 жителей; въ западныхъ штатахъ нормальное пространство одного township-а 36 квадратныхъ англійскихъ миль или около 80 квадр. верстъ. Города (city) не входятъ въ составъ этихъ сельскихъ округовъ и составляютъ особыя общества. Въ юго-западныхъ штатахъ существуетъ еще высшая земская инстанція — графство (county), въ коемъ сходятся и сосредоточиваются дѣла волостей и обществъ, но въ учебной организаціи главнымъ органомъ мѣстнаго управленія является почти повсемѣстно волость — township.

Она подраздѣляется на школьные участки school-districts. Первоначально предложено было дѣлать эти участки по возможности мелкими и, придерживаясь завѣтнаго положенія основателей американской вольности, чтобы на каждые 50 дворовъ было устроено училище; въ нѣкоторыхъ штатахъ эти участки дѣйствительно состояли не болѣе какъ изъ

150—300 жителей; въ штатахъ новой Англіи считается понынѣ въ Менѣ на 583,000 жителей 3,965 участковъ, въ Вермонтѣ на 314,000 —2,594, то есть по 140 и 120 жителей въ одномъ school-district. Но эта чрезмѣрная дробность вскорѣ оказалась неудобной и нынѣ замѣтно общее направленіе сливать участки въ болѣе крупные округа.

Такъ въ Пенсильваніи на 2.311,000 жителей и 10,642 школы считается 1,632 участка, въ Висконсинѣ на 1,141 school-districts 101 школа, въ Іова на 2,352—1,520; въ штатѣ Конектикутъ предписано упразднять тѣ участки, гдѣ малолѣтнихъ менѣе 12 и не подраздѣлять школъ, если учениковъ менѣе 40.

На этихъ двухъ инстанціяхъ TOWNSHIP и SCHOOL-DISTRICT основано все училищное управленіе. Мѣстные обыватели каждаго участка избираютъ особый комитетъ для завѣдыванія школой или въ нѣкоторыхъ штатахъ (Индіана) одного директора училища. Участковый комитетъ подчиняется волостному училищному совѣту, который есть главный органъ всего ученаго самоуправленія. Составъ и порядокъ дѣйствій этихъ совѣтовъ очень различны: въ однихъ штатахъ члены совѣта въ числѣ 3, 6 и до 9 исправляютъ и должность ревизоровъ народныхъ школъ и получаютъ потому особенныя разъѣздныя деньги по 1¼ доллара въ сутки (около 1 р. 75 к.), въ другихъ они считаются непосредственными директорами школъ и завѣдываютъ всею учебною частію; вообще же дѣла распредѣляются между участковыми и волостными властями такъ, что первыя завѣдываютъ ближайшею хозяйственною частію, помѣщеніемъ, отопленіемъ, освѣщеніемъ,—вторыя учебною и въ особенности распредѣленіемъ денежныхъ пособій и субсидій.

Третью и высшую инстанцію по училищному управленію составляютъ такъ называемые SUPERINTENDENT или SCHOOL-COMISSIONER и при нихъ центральныя училищныя правленія BOARDS OF EDUCATION. Это учрежденіе составляетъ главное нововведеніе и отличительную черту системы начальнаго образованія, введенной Horace Mann-омъ, и произвело рѣшительный переломъ въ прежнемъ училищномъ управленіи. Чтобы понять все значеніе этой мѣры, нужно вспомнить, что мѣстная школа признавалась искони въ Америкѣ учрежденіемъ чисто общественнымъ, что она содержалась изъ мѣстныхъ сборовъ, взимаемыхъ по смѣтамъ и раскладкамъ волостныхъ собраній и что вмѣшательство какого либо начальства въ это домашное дѣло доселѣ признавалось посягательствомъ на народныя вольности. Не мало усилій стоило новымъ реформаторамъ побѣдить это врожденное отвращеніе вольнолюбивыхъ yankee отъ всякой опеки и надзора; но побѣда всетаки осталась

за ними и послѣ многолѣтней борьбы новая система правительственной ревизіи была принята сначала въ Массачузетѣ, за тѣмъ и въ другихъ штатахъ.

Superintendent есть правительственное лицо, представляющее въ себѣ высшую власть штата; онъ опредѣляется въ должность или законодательнымъ собраніемъ или губернаторомъ; въ центральныхъ штатахъ (Indiana, Iowa) онъ выбирается всеобщимъ голосованіемъ всего народа на 2 и на 3 года. Оффиціальное его положеніе различное, въ штатахъ новой Англіи онъ считается членомъ правленія (secretary of board of education) и ведетъ дѣла отъ имени и по порученію коллегіальнаго присутствія; въ Массачузетѣ особаго superintendent-а не полагается; правленіе состоитъ изъ губернатора, вицъ-губернатора и 8 членовъ, назначаемыхъ губернаторомъ, изъ коихъ одинъ исправляетъ должность секретаря и занимается исключительно ревизіей школъ; въ центральныхъ штатахъ власть superintendent-а есть одноличная, права его болѣе обширны и вообще онъ пользуется такимъ почетомъ, что жалованье, присвоенное этой должности, даже выше губернаторскаго.

Дѣйствія генералъ-интенданта и правленія состоятъ въ общемъ надзорѣ за народными школами и въ особенности въ наблюденіи за разными правилами и порядками, установленными законодательною властію штата и конгрессомъ.

Такъ какъ школьные расходы, какъ мы ниже объяснимъ, большею частію покрываются правительственными субсидіями и доходами съ государственныхъ имуществъ и фондовъ и распредѣленіе этихъ пособій обусловливается соблюденіемъ со стороны обществъ и волостей нѣкоторыхъ правилъ, для нихъ обязательныхъ, то и признано было нужнымъ имѣть особыхъ представителей центральной власти для общаго надзора за этою частію. Такимъ образомъ принципъ неограниченнаго самоуправленія въ дѣлѣ народнаго образованія уже уступилъ извѣстной централизаціи и не смотря на сопротивленіе, съ коимъ эти мѣры были первоначально встрѣчены, успѣхъ оправдалъ ихъ вполнѣ.

Хозяйственное управленіе американскихъ школъ основано на общемъ правилѣ, что мѣстные жители обязаны устроить школы и ассигновать на содержаніе ихъ извѣстный minimum общественныхъ сборовъ, но что коль скоро эта обязанность соблюдена, самонужнѣйшіе расходы покрыты, вся остальная часть принимается на счетъ казны, штата или государственныхъ имуществъ и фондовъ.

Это общее правило послужило основаніемъ всей новѣйшей системы начальнаго обученія, примѣненіе и развитіе коей мы здѣсь изслѣдуемъ.

Прежде всего слѣдуетъ замѣтить, что принципъ безплатнаго ученія, хотя и не былъ оффиціально провозглашенъ, но постепенно вводился въ послѣднее время и нынѣ принятъ почти во всѣхъ штатахъ; въ 1849 г. законодательное собраніе Нью-Іорка первое приняло систему вольныхъ или безплатныхъ школъ (free-schools) и примѣру его послѣдовали и другіе штаты; только въ двухъ, Родисландъ и Мичиганъ еще сохранилась плата за обученіе подъ именемъ fees, взимаемая непосредственно съ учениковъ; въ Виргиніи также еще взималась таковая же плата (school quotas) въ пятидесятыхъ годахъ, но всего собиралось этимъ способомъ 6,519 дол. противъ 68,265 общественныхъ сборовъ.

Училищные расходы покрываются изъ трехъ источниковъ: 1) изъ общественныхъ сборовъ, school-money, 2) изъ доходовъ государственныхъ имуществъ, приписанныхъ къ школамъ, PUBLIC-LAND; 3) изъ общаго государственнаго фонда, DEPOSIT-FUND.

Общественные сборы на училища не обязательны для обывателей, но притомъ установлено общее правило, что если какое либо общество или волость не облагаетъ себя въ достаточномъ размѣрѣ, то оно лишается и права на субсидіи отъ правительства. Размѣры эти различны; въ нѣкоторыхъ штатахъ нормальный сборъ расчитанъ по общему числу жителей, напримѣръ въ Менѣ по 0,60 долл. (80 коп.) съ души, въ Индіанѣ 0,50 долларовъ (66 копеекъ); въ другихъ установленъ сборъ съ цѣнности или доходности имуществъ, въ Конектикутѣ по 1% съ оцѣнки имуществъ, записанныхъ въ инвентарной описи (Grand-list); но въ большей части штатовъ расчетъ дѣлается такъ, что по общему числу дѣтей 5 — 15 лѣтняго возраста мѣстные обыватели обязываются собирать пропорціональнаго сбора по ½ и до 1½ долл. (отъ 66 коп. до 2 р.), при чемъ раскладка дѣлается съобща на всѣхъ жителей или всѣ имущества.

Въ дѣйствительности общественные сборы почти во всѣхъ штатахъ превышаютъ норму, въ Массачузетѣ на 213,934 малолѣтнихъ собирается школьнаго сбора 1.137,407 долл. (около 7 руб. на одного).

Средняя пропорція SCHOOL-MONEY общественнаго сбора составляетъ въ годъ около 75 к. и до 1 рубля съ каждаго жителя. [3])

Общимъ правиломъ при составленіи смѣтъ и раскладокъ училищныхъ сборовъ принято, что они расчитываются не по числу учениковъ, посѣщающихъ школы, но по общему числу дѣтей, принадлежащихъ къ учебному возрасту; возрастъ этотъ полагается вообще отъ 5 до 15 лѣтъ, въ нѣкоторыхъ штатахъ до 21, и волости обязываются взимать сборъ

пропорціонально этому огульному числу, не обращая вниманія на то, сколько изъ показанныхъ дѣтей дѣйствительно посѣщаютъ школы.

Второй источникъ, это доходы государственныхъ имуществъ PUBLIC-LANDS.

Они составляютъ неприкосновенный фондъ народныхъ школъ и состоятъ отчасти изъ недвижимостей — земель, отчасти изъ денежныхъ капиталовъ, образовавшихся отъ продажи земель.

Организація этихъ имуществъ, составляющихъ, можно сказать, удѣлъ народнаго образованія въ Америкѣ, точно такъ какъ въ монархическихъ странахъ стараго свѣта составлялись удѣлы для царствующихъ фамилій, заслуживаетъ съ нашей стороны особеннаго вниманія, такъ какъ русское правительство находится въ томъ же самомъ положеніи какъ американское, располагая нѣсколькими милліонами десятинъ пустыхъ и непроизводительныхъ земель.

Земли государственныхъ имуществъ въ Америкѣ занимаютъ необъятное пространство 1.584,000,000 акровъ (586.000,000 десятинъ).

Они раздѣлены на квадратные участки, состоящіе изъ незаселенныхъ земель, каждый въ 6 квад. англ. миль, образующіе отдѣльные township и подраздѣленные на sections въ 640 акровъ (236 десятинъ). Эти sections, коихъ въ township полагается 36, предназначены по акту конгресса 1862 г. въ продажу цѣльными участками въ 236 дес. или четвертями не менѣе 160 акровъ (60 десятинъ); по двѣ SECTION изъ каждаго TOWNSHIP изъяты изъ этой операціи и приписаны къ неприкосновенному училищному фонду.

Они называются SCHOOL-SECTION, состоятъ въ видѣ пожалованныхъ земель въ распоряженіи училищныхъ комитетовъ, и могутъ быть или непосредственно ими эксплуатируемы или продаваемы съ тѣмъ, чтобы вся сумма, вырученная отъ продажи, хранилась неприкосновенно.

Такъ какъ большая часть этихъ земель (public-lands) лежитъ въ сѣверо- и юго-восточныхъ штатахъ, то по отдаленности ихъ училищные совѣты принуждены были большею частію ихъ продавать; цѣна за десятину сначала была не выше 1 доллара за акръ (4 руб. за десятину) и нынѣ достигла $1\frac{1}{4}$ и до 2 долл. за акръ (5 и 10 р. за десятину).

Таковыхъ училищныхъ земель, приписанныхъ къ неприкосновенному school-fund-у, считалось въ 1861 г. около 50 милл. акровъ и кромѣ того подарено было сверхъ узаконенныхъ school-sections разнымъ обществамъ въ видѣ особой субсидіи отъ центральнаго правительства 10.785,253 акра, такъ что весь надѣлъ народныхъ училищъ въ Америкѣ равняется 22 мил. десятинъ.

Продажей и эксплуатаціей земель штаты воспользовались не равно; нѣкоторые уже успѣли реализировать всѣ свои имущества и составить изъ нихъ значительные капиталы, другіе еще не находятъ покупателей, и по малонаселенности своей территоріи принуждены держать земли непроизводительно; такъ въ штатѣ Калифорніи училищныхъ земель считалось въ 1854 году 6.622,200 акровъ, изъ коихъ продано было только 463,360 акровъ по средней цѣнѣ 2 доллара за акръ (8 руб. за десят.); остальныя земли никакаго дохода не приносятъ.

Эта система земельнаго надѣла училищъ основана на совершенно вѣрномъ и правильномъ расчетѣ, что земледѣльческая культура развивается совмѣстно и одновременно съ нравственной, что по мѣрѣ образованія обывателей, земли лучше воздѣлываются и дороже цѣнятся, и на оборотъ, по мѣрѣ того какъ улучшаются земледѣльческіе пріемы, возрастаютъ матеріальныя средства и потребность въ народномъ образованіи, такъ что плугъ, заступъ и топоръ американскаго колониста идутъ вездѣ въ одинъ шагъ и рука объ руку съ народнымъ образованіемъ, извлекая изъ той же родной земли и вещественныя, и нравственныя свои силы.

School-fund, училищный фондъ составляетъ третью статью дохода. Онъ первоначально образованъ былъ изъ общихъ государственныхъ суммъ: въ 1835 году балансъ бюджета Соединенныхъ штатовъ представилъ такой значительный излишекъ, что конгрессъ нашелъ возможнымъ обратить 40 милліоновъ долл. (около 53.000,000 р.) на образованіе особаго неприкосновеннаго училищнаго фонда, который по своему происхожденію и получилъ названіе surplus-revenue-fund или deposit-fund. Онъ былъ распредѣленъ по штатамъ пропорціонально населенію и послужилъ главнымъ основаніемъ общаго фонда, называемаго common-school-fund, изъ коего одна часть назначена для высшихъ и среднихъ учебныхъ заведеній (grammar, high-schools), другая для начальныхъ школъ (primary-schools). Съ этого началось всенародное движеніе въ пользу начальнаго образованія и всѣ штаты, обезпеченные для первыхъ своихъ начинаній щедрымъ даромъ конгресса, съ особымъ рвеніемъ старались увеличить этотъ первоначальный фондъ; къ нему приписаны были разныя статьи дохода, извѣстный процентъ съ основныхъ капиталовъ, вновь учреждаемыхъ банковъ (въ штатѣ Менѣ $\frac{1}{2}$ $\frac{0}{0}$); плата за увольненіе отъ службы въ милиціи (militia comutation-tax), доходы съ соловарень (salt-lands), суммы, выручаемыя отъ торфяныхъ болотъ (swamp-lands) и разныя пошлины съ страховыхъ обществъ, мостовыхъ сборовъ и проч. Къ тому же фонду отнесены въ большей

части штатовъ и суммы, вырученныя отъ продажи государственныхъ земель, приписанныхъ къ училищамъ (public-lands).

Изъ этихъ многоразличныхъ источниковъ составились въ теченіи послѣднихъ 20 лѣтъ громадные капиталы, сберегаемые и приращаемые штатными правительствами съ такимъ же рвеніемъ, съ какимъ европейскія правительства соперничаютъ другъ передъ другомъ въ усиленіи полицій и дѣйствующихъ войскъ. Не говоря о богатѣйшихъ штатахъ антлантическаго прибрежья, гдѣ, какъ напримѣръ въ Нью-Іоркѣ, common-school-fund простирается на 10.000,000 рублей, но и въ отдаленныхъ центральныхъ территоріяхъ училищные капиталы достигаютъ уже очень значительныхъ размѣровъ.

Въ Техасѣ	на	212,000	жителей	2.128,688 долл.
» Кентукѣ	»	982,000	»	1.433,164 »
» Мичиганѣ	»	397,000	»	1.384,288 »
» Висконсинѣ	»	552,000	»	1.897,269 »

По свѣдѣніямъ, опубликованнымъ въ American Almanac за 1857 г., всѣхъ училищныхъ фондовъ въ 24 штатахъ, отъ коихъ отчеты были представлены, считалось 28.669,626 долл., или около 36 милліоновъ рублей, изъ коихъ большая часть помѣщена была въ пятипроцентныхъ билетахъ или въ шестипроцентныхъ рентахъ, такъ что **общій доходъ school-fund-а уже въ то время, тому 12 лѣтъ, долженъ былъ составлять около 2.000,000 р.**, не считая доходовъ съ училищныхъ имуществъ.

Итакъ общая организація хозяйственнаго управленія народныхъ школъ представляется въ слѣдующемъ видѣ: всякая отдѣльная мѣстность, крупное селеніе или городъ обязаны содержать школу и какъ только школа открыта, то приписанные къ ней обыватели образуютъ участокъ school-district. Волость—township, въ составъ коей входятъ эти участки, обязана взимать общій сборъ со всѣхъ домохозяевъ и сборъ этотъ обыкновенно опредѣляется нормой, установленной законодательнымъ собраніемъ.

Въ помощь къ этому общественному налогу ассигнуются двѣ статьи государственныхъ доходовъ public-lands — казенныя земли въ числѣ 22.000,000 дес. и school-fund — денежный капиталъ въ 36.000,000 рублей. Сборами съ обществъ, доходами съ земель и процентами съ капитала содержатся американскія школы, причемъ общимъ правиломъ полагается, что **мѣстныя общества вольны устраивать и содержать школы, какъ имъ заблагоразсудится, и устанавливать сборы, какіе найдутъ нужными, но что только**

тѣ изъ нихъ получаютъ поземельный надѣлъ изъ казенныхъ имуществъ и субсидіи изъ государственнаго фонда, которыя принимаютъ во первыхъ ревизію генералъ-интенданта и училищнаго правленія (superintendent and board of education) и во вторыхъ обезпечиваютъ часть расходовъ мѣстными средствами, общественными сборами (school-money).

Это косвенное побужденіе имѣло такое дѣйствіе, что Массачузетскій уставъ начальныхъ школъ, — такъ называемая система вольнаго обученія, принята была во всѣхъ штатахъ; даже и тѣ еще полу-населенныя территоріи, гдѣ общественная жизнь только пробуждается, спѣшили воспользоваться предложеніями конгресса и устроили у себя училищные фонды, прежде даже чѣмъ открыли самыя училища.

Въ Техасѣ, гдѣ на квадратную милю приходится по 19 жителей (пропорція, подходящая къ нашей Архангельской губ. 17 жителей на 1 кв. милю), school-fund составляетъ уже 2.128,688 дол. (2.800,000 р.) наличными деньгами, хранящимися въ 5% банковыхъ билетахъ. Изъ земель, подаренныхъ конгрессомъ всего 2.054,592 акра (759,000 дес.), надѣлены всѣ волости (township) и на каждую ассигновано для содержанія мѣстныхъ школъ по 17,712 акровъ (6,553 дес.). Въ Калифорніи, гдѣ на квадратную милю считается 30 жителей (столько же, сколько въ Ставропольской губ. и въ Черноморской области) изъ 5.700,000 акровъ казенныхъ земель продано было въ 1854 г. 463,360 акровъ (161,443 дес.) и училищное управленіе уже было организовано чрезъ 10 лѣтъ послѣ перваго населенія этой страны; нынѣ вся территорія штата раздѣлена на учебные округа, изъ коихъ каждый выбираетъ комитетъ изъ 3 членовъ (school-commissioners) подъ общимъ надзоромъ главнаго смотрителя (surveyor-general).

Мы нарочно выписали эти числовыя данныя, относящіяся къ полудикимъ частямъ Соединенныхъ штатовъ, чтобы указать какимъ порядкомъ проводится элементарное образованіе въ Америкѣ. Тамъ оно не составляетъ предмета безплодныхъ заявленій о пользѣ народнаго образованія или притворныхъ сѣтованій о невѣжествѣ и безнравственности народныхъ массъ, но немедленно и непосредственно со дня занятія территоріи именемъ великой республики вводится въ дѣйствіе, и это дѣйствіе опять не ограничивается какъ въ Европѣ сочиненіемъ уставовъ и приглашеніемъ мѣстныхъ жителей къ человѣколюбивымъ подвигамъ въ пользу меньшихъ братій, но прямо и прежде всего обращается къ матеріальному обезпеченію самаго содержанія училищъ, такъ что когда съ

приращеніемъ населенія, съ пробужденіемъ жизни и культуры въ этихъ безплодныхъ пустыняхъ пробуждается и потребность образованія—средства уже готовы и капиталы, образованные изъ земель, считавшихся нѣкогда малопроизводительными и неудобными, сами собою возрастаютъ и даютъ для первыхъ начинаній прочный и обильный источникъ доходовъ. [4])

Изложивъ главныя основанія хозяйственнаго управленія училищъ, мы должны теперь описать нѣкоторыя другія своеобразныя черты американской системы of common-schools, изъ коихъ главныя:

Устройство училищъ.

Содержаніе и опредѣленіе учителей.

Учрежденіе учительскихъ семинарій.

Устройство училищъ, то есть приведеніе ихъ въ нѣсколько приличный и благообразный видъ есть также дѣло новое въ Америкѣ. Не далѣе какъ въ 1843 г. Samuel Young, описывая школы штата New-York, объяснялъ, что изъ числа 9,368 народныхъ школъ онъ нашелъ только 544 о двухъ комнатахъ; почти во всѣхъ безъ исключенія недоставало столовъ и скамеекъ, не выметались грязь и соръ въ теченіе цѣлой недѣли, не было даже отхожихъ мѣстъ.

Въ западныхъ штатахъ, въ степяхъ дальнаго farwest-a и по настоящее время училищныя строенія сколачиваются на живую руку изъ нетесанныхъ бревенъ въ видѣ нашихъ деревенскихъ срубовъ и называются log-house. Въ главныхъ городахъ Philadelphia, Boston, New-York только въ сороковыхъ и пятидесятыхъ годахъ текущаго столѣтія приступлено было къ перестройкѣ и улучшенію училищныхъ помѣщеній и въ послѣднемъ, Нью-Іоркѣ, истрачено на этотъ предметъ съ 1853 по 1861 г. 1.472,000 долларовъ.

Примѣру этому послѣдовали другіе города и цѣлые штаты съ тою внезапностію и энергіей, которыя отличаютъ дѣйствія американцевъ и въ послѣднее время затрачены на матеріальное устройство школъ неимовѣрныя суммы; въ Конектикутѣ ассигновано на постройки и ремонтъ училищъ въ годъ 155,797 дол., въ Нью-Іоркѣ 404,061, въ Пенсильваніи 266,198 дол.

Впрочемъ роскошное убранство тѣхъ городскихъ школъ, которыя обыкновенно посѣщаются европейскими туристами и описываются ими съ особеннымъ восторгомъ, не даетъ еще вѣрнаго понятія объ общемъ положеніи сельскихъ народныхъ школъ въ центральныхъ и западныхъ штатахъ. Такъ напр. въ штатѣ Іова издержано было на постройку 1,004 училищныхъ зданій 170,565 дол., или на 1 училище около 224 р.,

въ штатѣ Висконсинѣ 2,395 училищъ стоили 542,662 дол. или 1 училище 226 рублей. — Стоимость эта очень умѣренная и доказываетъ, что сельскіе округа благоразумно воздерживаются отъ излишнихъ расходовъ и затратъ, коими щеголяютъ одинъ передъ другимъ пышные города атлантическаго прибрежья, въ Іова изъ 1,004 училищныхъ строеній только 98 каменныхъ, въ Висконсинѣ изъ 2,395 — 94 кирпичныхъ и 88 булыжныхъ, всѣ остальныя деревянныя, одноэтажныя.

Организація учительской части народныхъ школъ имѣетъ въ Америкѣ такой своеобразный характеръ, что европейцамъ трудно себѣ представить, чтобы при подобныхъ порядкахъ народное образованіе могло преуспѣвать; всѣ правила этого устройства прямо противорѣчатъ нашимъ понятіямъ научнымъ и практическимъ и введены какъ будто на перекоръ педагогическимъ методамъ, усвоеннымъ Старымъ свѣтомъ.

Прежде всего бросается въ глаза, что учительское званіе вовсе не почитается въ Америкѣ особой профессіей, коей посвящаются молодые люди на много лѣтъ или на всю жизнь, избирая эту карьеру какъ постоянное и исключительное свое занятіе. Сельскій учитель въ Америкѣ избирается на 1 годъ, много на 2 (a terme); кромѣ того, такъ какъ большая часть сельскихъ школъ закрывается лѣтомъ, то многіе учители и особенно учительницы опредѣляются только на полгода, то есть на зимній семестръ. Само собой разумѣется, что при новыхъ выборахъ возобновляется не весь составъ учительскаго корпуса, но измѣненія бываютъ рѣзкія; въ Massachuset-ѣ въ зимній сезонъ 1861 г. было всѣхъ сельскихъ наставниковъ мужчинъ 4,856 и женщинъ 472, въ лѣтній сезонъ того же года мужчинъ 1,508, женщинъ 3,886. Въ 1850 году въ томъ же штатѣ изъ 2,447 учителей было только 273 такихъ, которые занимали эту должность въ тѣхъ же школахъ въ предъидущій годъ. Большая часть учителей, какъ изъ этого видно, опредѣляется только на зимніе мѣсяцы и съ открытіемъ весны и полевыхъ работъ вмѣстѣ съ учениками увольняются по домамъ и переходятъ къ обычнымъ своимъ промысламъ и работамъ; на это время ихъ замѣняютъ женщины и къ слѣдующему зимнему полугодію производятся новые выборы.

Но кромѣ этихъ періодическихъ измѣненій и колебаній состава учительскаго корпуса, въ Америкѣ еще принято за правило не оставлять въ должности учителя вообще болѣе 4 — 5 лѣтъ; молодой человѣкъ проходитъ, можно сказать, эту педагогическую службу для предварительнаго испытанія своихъ силъ и способностей; окончивъ свой собственный

курсъ ученія въ среднихъ и высшихъ заведеніяхъ (grammar и high-schools), онъ поступаетъ какъ будто для повторенія выдержаннаго имъ экзамена, для передачи другимъ пріобрѣтенныхъ имъ познаній въ учители элементарныхъ школъ (primary-schools).

Высокое жалованье, щедро ассигнуемое сельскимъ учителямъ, даетъ ему возможность въ скромной должности сельскаго учителя выжидать обстоятельства, избирать себѣ на досугѣ будущій промыселъ и ловить случай, который составляетъ, какъ извѣстно, въ Америкѣ главное средство обогащенія, вѣчно присущую заботу этихъ неутомимыхъ тружениковъ.

Число людей, занимавшихъ должности учителей и перешедшихъ впослѣдствіи къ другимъ занятіямъ и службамъ, такъ велико въ Соединенныхъ штатахъ, что во всѣхъ вѣдомствахъ и всѣхъ обществахъ этотъ разрядъ мужчинъ и въ особенности женщинъ встрѣчается съ особымъ типомъ, отличающимся по отзывамъ американцевъ, точностію выраженій и ясностію мыслей — качествъ пріобрѣтенныхъ педагогическими ихъ упражненіями.

Когда открылась война 1862 г. то унтеръ-офицерскія и офицерскія должности замѣщены были преимущественно учителями и въ одномъ штатѣ Ohio изъ 10,459 наставниковъ поступило въ армію 4,617.

Вторая черта, весьма замѣчательная въ организаціи учительской части, есть замѣщеніе большей части этихъ должностей лицами женскаго пола. Нововведеніе это, возбуждающее въ Европѣ (и въ нашемъ отечествѣ, по отголоску Европы) столько глубокомысленныхъ преній о преимуществѣ женскаго и мужскаго преподаванія съ разныхъ высокихъ точекъ зрѣнія семейной жизни, общечеловѣческаго развитія, сердечнаго и нравственнаго образованія, нововведеніе это, говоримъ, принялось въ Америкѣ само собой по необходимости и практической пользѣ этой мѣры.

Какъ мы ниже объяснимъ, народныя школы американскія посѣщаются преимущественно зимой и на лѣтніе мѣсяцы остаются въ школахъ только дѣти родителей средняго состоянія, не нуждающихся въ рабочихъ силахъ, и таковаго же разряда учителя, не имѣющіе своего родительскаго дома и хозяйства; школы поэтому не закрываются, но составъ ихъ временно сокращается и чтобы соотвѣтственно этому сократить и расходы, наставники замѣняются наставницами, которымъ полагается жалованье половинное противъ учителей. Это былъ первоначальный, чисто экономическій поводъ ко введенію женскаго преподаванія; затѣмъ дѣло пошло такъ успѣшно, представило столько матеріальныхъ



и нравственныхъ выгодъ, что въ городахъ и густо населенныхъ мѣстностяхъ атлантическихъ штатовъ большая часть учительскихъ должностей были заняты женщинами и въ 1857 г. считалось наставниковъ женскаго пола почти вдвое противъ мужчинъ. Но мѣра эта не могла быть вполнѣ приспособлена къ сельскимъ школамъ, расположеннымъ въ пустынныхъ и еще полудикихъ степяхъ центральныхъ и западныхъ штатовъ, и тамъ отсутствіе всѣхъ житейскихъ удобствъ, comfort-а, который такъ высоко цѣнятъ всѣ женщины англо-саксонской расы, одиночество и всякія лишенія и даже опасности, коимъ подвергаются мирные жители отъ буйныхъ новосельцевъ, заставили придержаться учителей мужескаго пола.

Въ штатахъ этихъ мы находимъ уже другую пропорцію.

Въ Индіанѣ	3,018	мужчинъ	841	женщина.
» Иллинойсѣ	2,492	»	1,557	»

Въ сельскихъ школахъ учительскія должности почти всѣ заняты мужчинами, въ городахъ и промышленныхъ мѣстечкахъ женщинами.

Учебный сезонъ въ американскихъ школахъ очень коротокъ. Въ Массачузетѣ учебныя занятія въ средней сложности продолжаются не болѣе 7½ мѣсяцевъ, въ Пенсильваніи 5⅓ мѣсяца, въ Огіо 5—6 мѣсяцевъ, въ Индіанѣ около 3 мѣсяцевъ. Въ Нью-Іоркѣ въ 1854 г. всѣхъ дѣтей, посѣщавшихъ школы, было 900,532. Но изъ нихъ 429,651 учились менѣе 4 мѣсяцевъ и только 13,925 ходили въ училище круглый годъ. По новѣйшимъ узаконеніямъ въ большей части штатовъ предписано мѣстнымъ комитетамъ продолжать учебныя занятія не менѣе 3 мѣсяцевъ въ году.

Окладное жалованье учителей, если считать его помѣсячно, довольно высокое — въ Новой Англіи оно доходитъ до 33 и 41 дол. въ мѣсяцъ (44 — 56 р.), но въ центральныхъ и западныхъ штатахъ полагается обыкновенно въ 19—25 дол. для мужчинъ и отъ 9—15 для женщинъ. Если же принять во вниманіе, что жалованье выплачивается только за учебные мѣсяцы и что таковыхъ, какъ мы выше сказали, выходитъ не болѣе 5—6, а въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ и менѣе, то годовой окладъ будетъ въ средней сложности на учителя не болѣе 150 дол., на учительницу 90 дол., то есть 200 и 120 руб. Отзывы многихъ европейскихъ туристовъ о громадномъ жалованьи, будто-бы ассигнованномъ американскимъ наставникамъ, относятся большею частію къ приатлантическимъ городамъ, гдѣ дѣйствительно

оно очень высоко, напримѣръ въ нѣкоторыхъ школахъ Нью-Іорка 1,500 дол.

Мы уже выше замѣтили, что на этомъ поприщѣ народнаго образованія, духъ мѣстнаго самоуправленія, столь твердо укоренившійся въ Америкѣ, въ новѣйшее время уступилъ благоразумной политикѣ, установившей общій правительственный контроль (разумѣется не Соединенныхъ штатовъ, а каждаго штата отдѣльно) надъ обществами и округами.

Отношенія эти приняли такой видъ, что въ большей части штатовъ учреждены центральныя управы, или совѣты, члены коихъ избираются тѣми же выборщиками, которые выбираютъ народныхъ представителей или же назначаются губернаторомъ штата.

Въ Нью-Гампширѣ на каждое графство полагается по 1 коммиссару (County school-comissioner) и всѣ вмѣстѣ составляютъ board of education. Въ Массачузетѣ board of education состоитъ изъ губернатора и 8 членовъ, опредѣляемыхъ имъ. Въ Конектикутѣ штатное правительство ввело (законъ 1 іюля 1856 г.) очень строгія, обязательныя правила для содержанія училищъ. Запрещено открывать училища въ такихъ селеніяхъ, гдѣ число малолѣтнихъ (4—16 лѣтъ) менѣе 40. Для полученія пособій изъ училищнаго фонда требуется, чтобы учитель состоялъ въ должности не менѣе 6 мѣсяцевъ и чтобы въ это время была произведена не менѣе двухъ разъ ревизія, удостовѣрившая въ успѣшномъ преподаваніи; кромѣ того отъ училищныхъ комитетовъ должны быть представлены подробные отчеты въ расходованіи всѣхъ суммъ. Предписано мѣстнымъ обществамъ взимать училищнаго сбора не менѣе 1% съ цѣнности податныхъ имуществъ. Если school-district самъ отъ себя ассигнуетъ сумму не менѣе 10 дол. (12 р.) на училищную библіотеку, то штатъ ему выдаетъ изъ общихъ суммъ столько же.

Въ Делаварѣ правительство выдаетъ субсидіи тѣмъ школамъ, которымъ отъ мѣстныхъ жителей ассигновано не менѣе 25 дол. (31 руб.).

Въ Индіанѣ училищнымъ комитетамъ предоставлено право устанавлять обязательные сборы для постройки училищъ и опредѣлять учителей въ тѣхъ округахъ, гдѣ обыватели не исполняютъ таковыхъ своихъ обязанностей. Townships обязаны взимать училищнаго сбора не менѣе 10% съ цѣнности имуществъ и ½ доллара (62 коп.) подушныхъ; кромѣ того ¼ дол. (31 коп) на училищныя библіотеки. Главный директоръ (superintendent) избирается общимъ голосованіемъ всѣхъ жителей штата и срокомъ на 2 года.

Учительскія семинаріи называются въ Америкѣ nor-

MAL-SCHOOLS. Онѣ введены въ новѣйшее время, большею частію въ 50 годахъ и повидимому по образцу прусскихъ семинарій, для изслѣдованія коихъ американцы посылали особыхъ коммиссаровъ.

Въ Массачузетѣ устроены 4 нормальныя школы, въ коихъ воспитывается 322 ученика (42 мальчика и 290 дѣвушекъ), на обученіе ихъ расходуется 13,500 дол. (18,000 рублей) или на 1 воспитанника 57 рублей.

Въ Rhode-Island, Conecticut, New-Iersey, Philadelphia, Kentucky, Michigan, Wisconsin учреждено по 1 нормальной школѣ.

Школы эти большею частію открытыя; лекціи продолжаются 6 часовъ; студенты живутъ на вольныхъ квартирахъ или въ пансіонахъ, гдѣ годовая плата за ихъ содержаніе установлена въ 100 дол. (133 руб.). Во всѣхъ округахъ устроены учительскіе съѣзды — TEACHERSCONVENTIONS, родъ митинговъ, гдѣ собираются учителя во время вакацій для обсужденія общихъ дѣлъ.

Таковы главныя черты этой замѣчательной и своеобразной учебной организаціи, извѣстной подъ именемъ SYSTEM OF PUBLIC-COMMON-FREE-SCHOOLS, составляющей предметъ справедливой гордости американскаго народа и изумленія всѣхъ иностранныхъ изслѣдователей. Но этихъ проѣзжихъ наблюдателей поражаютъ болѣе тѣ стороны американскихъ школъ, которыя съ перваго взгляда и на первыхъ шагахъ бросаются въ глаза и которыя именно всегда и показываются туристамъ въ Нью-Іоркѣ, Бостонѣ, Филадельфіи хвастливыми патріотами великой республики, прославившимися искуствомъ показывать свой товаръ лицомъ. Эти стороны особенно блестящія и выставляются всегда на показъ и понемногу распространили въ Европѣ такое мнѣніе, что народныя школы въ Америкѣ хороши но дороги, что начальное обученіе составляетъ въ этой странѣ предметъ роскоши и превратилось даже въ затѣйливыя предпріятія, коими щеголяютъ другъ передъ другомъ штаты и большіе города изъ пустаго тщеславія.

Чтобы получить вѣрное понятіе объ этомъ предметѣ, надо заглянуть дальше и глубже и обратить вниманіе на отдаленные штаты центральной и западной Америки, гдѣ населеніе и вообще вся культура страны очень близко подходятъ къ нашимъ обстоятельствамъ въ Россіи. Такъ напримѣръ въ штатахъ Іова и Висконсинѣ населеніе составляетъ въ первомъ 210 жителей на квад. милю, во второмъ 120, что соотвѣтствуетъ нашимъ губерніямъ Астраханской (120 на квад. милю), Олонецкой (107), Вологодской (137), Оренбургской (290).

Территоріи эти возведены въ штаты и присоединены къ республикѣ:

Iова въ 1846 г., Висконсинъ въ 1848 г.; поэтому все дѣло не только учебной, но и общественной организаціи восходитъ не далѣе 21 — 22 лѣтъ.

Результаты же оказываются слѣдующіе: въ Iовѣ училищный фондъ (school-fund) отъ продажи земель простирался въ 1854 г. приблизительно на 1 мил. дол. (1.333,000 рублей), которые помѣщены въ кредитныхъ учрежденіяхъ изъ 10% и давали чистаго дохода 133,000 руб. Общественныхъ сборовъ взималось только 30,247 дол. (около 40,000 руб.). На эти суммы устроено было 1,520 училищъ; первоначальная постройка и обзаведеніе школьныхъ строеній въ числѣ 1,004 обошлась въ 170,565 дол. (около 225,000 р.). Въ этихъ 1,520 училищахъ считалось 44,115 учениковъ, 961 учитель и 772 учительницы; первые получали въ мѣсяцъ 19,61 дол. (26 р. 15 к.), вторыя 9,39 д. (12 р. 52 к.). На 1 ученика тратилось около 4 рублей въ годъ; на 1 жителя причиталось училищнаго сбора около 8 коп.

Въ Висконсинѣ по отчету суперъ-интендента, къ 1 января 1856 г. училищный фондъ, образовавшійся отъ продажи public-lands, простирался на 1.859,242 дол.; каковая сумма отдана была въ займы изъ 7% и давала дохода 130,076 дол. (около 173,000 руб.). Значительная часть земель, приписанная къ училищамъ, еще не была продана и потому ожидалось быстрое приращеніе капитала. Общественныхъ сборовъ не взималось, такъ какъ всѣ расходы покрывались процентами съ капиталовъ и доходами отъ непроданныхъ земель. Таковыхъ расходовъ считалось на содержаніе учителей по 22,84 дол. въ мѣсяцъ (30 р. 45 к.) и учительницъ по

12 дол. (16 руб.), всего въ годъ .	216,542 дол.
На покупку книгъ и учебныхъ пособій .	4,741 »
На прочіе расходы	28,791 »
Итого . .	250,074 дол. (330,000 руб.).

На эту сумму содержалось 3,854 училища, и въ нихъ учениковъ 186,085. Учебный сезонъ въ средней сложности продолжался не болѣе 5¼ мѣсяцевъ, учители предподавали только 3 мѣсяца въ году; остальное время обученіе производилось женщинами. Всѣхъ расходовъ на 1 ученика выходитъ менѣе 2 руб. въ годъ.

Этими цифрами, какъ намъ кажется, вѣрнѣе опредѣляется американская система дѣйствій, чѣмъ громадными суммами, затрачиваемыми на тотъ же предметъ въ штатахъ Новой Англіи. Дикія и безлюдныя пустыни присоединяются въ сороковыхъ годахъ къ территоріи Соединенныхъ

штатовъ и немедленно съ перваго же дня въ нихъ организуется народная школа; такъ какъ средства мѣстнаго населенія еще скудны, то имъ уступаются въ даръ отъ центральнаго правительства земли государственныхъ имуществъ; они ихъ продаютъ, выручаютъ денежныя суммы, ссужаютъ ихъ разнымъ банкамъ и промышленнымъ обществамъ за высокіе проценты (10 и 7%) и этими процентами покрываютъ большую часть расходовъ; въ то же время для удешевленія всего дѣла народнаго образованія сокращаютъ учебный сезонъ до 5 мѣсяцевъ, изъ коихъ только 3 остаются на долю учителя, потому что его жалованье высокое — 26 и 30 руб. въ мѣсяцъ, а содержаніе учительницъ въ половину или даже втрое дешевле, и такимъ образомъ облегчая по возможности первыя начинанія, упрочивая ихъ государственными пособіями, заботясь не столько объ успѣхахъ и усовершенствованіяхъ, сколько о томъ, чтобы дѣло было начато и пущено въ ходъ, достигаютъ первой и главной своей цѣли, устроить матеріальную, хозяйственную часть народныхъ школъ съ наименьшими затратами мѣстныхъ средствъ, оставляя впереди вопросы о педагогикѣ, методикѣ и о наилучшихъ пріемахъ преподаванія. [6])

Заключая этимъ очеркъ американскихъ народныхъ школъ, мы должны повторить, что мы не вошли въ изслѣдованіе педагогической части этого предмета, потому что не сознаемъ за собой тѣхъ спеціальныхъ свѣдѣній, которыя нужны для описанія и оцѣнки методовъ и системъ преподаванія, и хотя отъ этого изложеніе наше и выходитъ нѣсколько одностороннее, но съ другой стороны оно прямѣе относится къ главному нашему предмету, — земскому дѣлу, то есть устройству и содержанію училищъ.

Эту матеріальную, хозяйственную часть народнаго образованія мы желали бы разъяснить практическими указаніями, примѣрами и опытами другихъ странъ и считаемъ это тѣмъ болѣе необходимымъ, что главнымъ аргументомъ противъ введенія народныхъ школъ остается всетаки недостатокъ средствъ и громадность требуемыхъ расходовъ. Мы также замѣтили, что нѣкоторая односторонность мнѣній педагоговъ, профессоровъ, академиковъ и вообще людей науки, пренебрегающихъ болѣе или менѣе практическими соображеніями, болѣе вредитъ, чѣмъ содѣйствуетъ дѣлу народнаго образованія, постоянно пугая мѣстныхъ обывателей, людей практики, домохозяевъ и отцовъ семействъ излишними взыскательностію и требованіями. Поэтому предоставляя болѣе компетентнымъ судьямъ изслѣдовать достоинства и пороки недагогическихъ методъ, мы ограничились разъясненіемъ практическихъ вопросовъ: что стоитъ устройство и содержаніе народныхъ школъ? — какъ распредѣляются расходы и

разлагаются училищныя повинности и сборы? какую часть принимаютъ на себя родители, сельскія и городскія общества и правительство? — во что обходится содержаніе учителей? и наконецъ какіе достигнуты результаты у двухъ народовъ, стоящихъ нынѣ во главѣ всемірной цивилизаціи въ Старомъ и Новомъ свѣтѣ, въ Пруссіи и Соединенныхъ штатахъ.

Мы считаемъ въ особенности полезнымъ сопоставить и сравнить эти двѣ страны, потому что находимъ въ нихъ примѣненіе двухъ совершенно противуположныхъ системъ народнаго образованія, обязательной (Schulzwang) и вольной (system of free-schools); эти двѣ системы привели однако къ результатамъ одинако блистательнымъ, если судить по статистическимъ даннымъ.

Въ Пруссіи на 18 мил. жителей считалось въ 1858 годахъ учащихся 2.619,000 или на 1,000 жителей 145.

Въ Америкѣ на 26 мил. въ 1860 годахъ было учениковъ 4.525,872 или на 1000 жителей 171.

Но эта черта и составляетъ единственное сходство между прусской и американской системами начальнаго образованія.

Во всѣхъ прочихъ отношеніяхъ, въ духѣ и разумѣ законодательства, въ принципѣ хозяйственнаго управленія и въ методѣ педагогическаго обученія они представляютъ самую рѣзкую противуположность:

Въ Пруссіи — обязательное обученіе — Schulpflichtigkeit.

Въ Америкѣ — система вольныхъ школъ — system of free-school.

Въ Пруссіи училищная плата Schulgeld есть общее правило и безплатное обученіе допускается только какъ исключеніе. Въ Америкѣ наоборотъ школьная плата school-fees есть исключеніе, встрѣчающееся еще только въ немногихъ штатахъ и безплатное обученіе признается общимъ принципомъ.

Въ Пруссіи расходы начальнаго образованія распредѣляются такъ, что значительнѣйшая часть (по неизвѣстной и произвольной раскладкѣ) падаетъ на самихъ учениковъ и ихъ родителей, вторая часть на общество Schulgemeinden, въ 1860 г. 5.956,000 тал., что составляетъ по числу жителей Прусской монархіи около 35 копеекъ на жителя, третья часть на казну — Staatsbeiträge всего 295,000 тал. или 17 копеекъ на жителя.

Въ Америкѣ при системѣ безплатнаго обученія главный расходъ падаетъ на общества school-district, и составляетъ налогъ отъ ½ до 1 дол. съ жителя или съ ревизской души отъ 1 р. 33 коп. до 2 р. 66 к. Субсидіи отъ государства даются въ видѣ неприкосновенныхъ фондовъ,

недвижимыхъ имуществъ и капиталовъ, проценты и ренты коихъ въ нѣкоторыхъ штатахъ покрываютъ одну четверть или даже треть всѣхъ училищныхъ расходовъ.

Въ Пруссіи плата за ученіе и общественный сборъ на училища признаются обязательными повинностями и взыскиваются вмѣстѣ и наравнѣ съ казенными налогами, подъ страхомъ наказанія (денежнаго штрафа), налагаемаго административнымъ порядкомъ (in administrativem Wege). Въ Америкѣ прямаго понужденія нѣтъ, ни для частныхъ лицъ, пользующихся обученіемъ безплатно, ни для обществъ, вольныхъ облагать себя, какъ имъ заблагоразсудится; правомъ этимъ нѣкоторые округа южныхъ штатовъ пользуются такъ широко, что не тратятъ на народныя школы вовсе никакихъ суммъ изъ общественныхъ сборовъ и всѣ расходы по этому вѣдомству относятъ на счетъ училищныхъ имуществъ и депозитнаго государственнаго фонда (United-States deposit-fund). Это побудило въ новѣйшее время принять мѣру косвеннаго понужденія, состоящаго въ томъ: во первыхъ, что ссуды изъ запаснаго фонда даются только тѣмъ обществамъ, которыя сами облагаютъ себя извѣстнымъ, нормальнымъ сборомъ и во вторыхъ, что самыя ренты и проценты разлагаются по обществамъ пропорціонально числу дѣтей отъ 5 — 15 лѣтняго возраста.

Учительское званіе составляетъ въ Пруссіи особую службу, иногда соединяемую съ церковными должностями пономарей и органистовъ, но во всякомъ случаѣ признаваемую постояннымъ и пожизненнымъ занятіемъ, коему посвящаются молодые люди съ юныхъ лѣтъ.

Въ Америкѣ учители народныхъ школъ составляютъ подвижное населеніе, переходящее отъ педагогическихъ занятій къ другимъ службамъ и промысламъ по произволу; они получаютъ не спеціальное, а общее образованіе, занимаются преподаваніемъ между дѣломъ, на досугѣ, въ зимнее время, когда полевыя и хозяйственныя работы прекращаются и періодически каждое лѣто возвращаются къ обыденнымъ, житейскимъ занятіямъ своего семейнаго быта.

Эти американскіе порядки идутъ такъ прямо и рѣзко на перекоръ всѣмъ нашимъ европейскимъ, или позаимствованнымъ изъ Европы понятіямъ, что мы готовы бы были ихъ признать безсмысленными, противуестественными, еслибъ факты, дѣйствительные и неопровержимые факты, не свидѣтельствовали, что Соединенные штаты безъ всякихъ министерствъ и министровъ народнаго просвѣщенія, безъ принужденія и попеченія правительства, съ учителями, кочующими изъ одной школы въ другую и переходящими отъ педагогики къ другимъ ремесламъ и про-

мыслямъ, съ школами, открытыми только 5 — 6 мѣсяцевъ въ году, со всей этой обстановкой вольнаго, произвольнаго, отрывистаго обученія что Соединенные штаты, говоримъ, достигли результатовъ болѣе удовлетворительныхъ чѣмъ всѣ другія страны свѣта, принявшія разныя другія системы педагогики, методики, народнаго просвѣщенія и элементарнаго обученія.

Разумѣется, что объ успѣхахъ народнаго образованія надо судить не по числу училищъ и учениковъ, а потому общему и среднему уровню просвѣщенія, который съ помощію элементарнаго обученія и при содѣйствіи другихъ техническихъ и классическихъ учебныхъ заведеній устанавливается въ данной странѣ.

Въ этомъ то отношеніи, самомъ существенномъ, Америка стоитъ положительно выше единственной своей соперницы сѣверной Германіи.

Если подобные отвлеченные вопросы могутъ быть разрѣшены, или по крайней мѣрѣ объяснены цифрами, то самая статистика подтверждаетъ сказанное нами; въ Пруссіи, при обязательномъ обученіи учатся изъ 1,000 человѣкъ — 145. Въ Америкѣ при вольномъ обученіи изъ 1,000 жителей — 171.

Но это число, выведенное изъ средней сложности всѣхъ Соединенныхъ штатовъ не даетъ еще вѣрнаго понятія о дѣйствительной мѣрѣ развитія элементарнаго обученія въ коренныхъ штатахъ сѣверной и средней Америки, потому что въ пропорцію эту входятъ полудикія еще территоріи востока и рабовладѣльческіе южные штаты, гдѣ народное образованіе далеко отстало. Въ Массачузетѣ учащихся приходится на 1,000 жителей 182, въ Нью-Іоркѣ 230, въ Огіо 319, въ Висконсинѣ 206.

Но краснорѣчивѣе и убѣдительнѣе этихъ числовыхъ данныхъ говоритъ въ пользу Америки простое сравненіе умственнаго развитія этихъ двухъ народовъ и стоитъ только сопоставить предпріимчиваго, неутомимаго и смышленнаго простолюдина yankee съ тупымъ нѣмецкимъ Bauer-омъ, чтобы удостовѣриться въ преимуществѣ перваго. Обязательность (Dienstpflichtigkeit, Schulpflichtigkeit) есть коренной принципъ германской цивилизаціи. На немъ, на строжайшей дисциплинѣ, на педантизмѣ, доходящемъ до крайности, основаны были всѣ нѣмецкія, военныя и гражданскія преуспѣянія. Но точно такъ какъ военная тактика, доведенная до высочайшаго совершенства Фридрихомъ Великимъ и его послѣдователями, оказалась несостоятельною передъ французскими ополченіями 1791 года, такъ и педагогическія системы ученой Германіи,

вѣроятно, не выдержатъ сравненія съ новой методой самоуправленія и самообразованія, введенной въ Новомъ свѣтѣ.

Французскій публицистъ Лавеле (Revue des deux Mondes, p. 305, 1865) дѣлаетъ слѣдующее заключеніе о народномъ просвѣщеніи въ Старомъ и Новомъ свѣтѣ, которое мы выписываемъ какъ послѣднее слово этого сравнительнаго обзора:

«Въ Европѣ, говоритъ Лавеле, гдѣ преобладаютъ аристократическіе интересы, государства прежде всего озаботились устроить со всевозможнымъ благолѣпіемъ высшія и среднія техническія и классическія учебныя заведенія, гдѣ на казенный счетъ воспитываются дѣти дворянъ и мѣщанъ (bourgeois); начальное же образованіе простаго народа было искони предоставлено милости частныхъ благодѣтелей, благотворительности церквей и монастырей и самодѣятельности т. е. самообложенію сельскихъ и городскихъ обществъ.

Въ Америкѣ на оборотъ элементарное обученіе какъ насущная пища, необходимая для всѣхъ сословій, дается безплатно всѣмъ и каждому на общій государственный счетъ; и напротивъ среднія и высшія учебныя заведенія устраиваются частными лицами и религіозными обществами и содержатся преимущественно своекоштными студентами, обложенными высокой платой за обученіе.»

Въ Старомъ свѣтѣ, на всемъ континентѣ Европы высшіе и средніе классы получили свое образованіе на казенный счетъ въ гимназіяхъ, университетахъ, кадетскихъ корпусахъ и другихъ школахъ, содержимыхъ изъ общихъ государственныхъ суммъ, а такъ какъ эти суммы до новѣйшихъ временъ взимались почти исключительно съ низшихъ классовъ, съ такъ называемыхъ податныхъ сословій, то можно сказать, что вся современная цивилизація, **вся наша ученость и образованность выработана и выплачена въ матеріальномъ отношеніи** такъ называемыми податными обывателями, la gent taillable et corvéable, въ Россіи **крестьянствомъ и мѣщанствомъ**.

Въ Новомъ свѣтѣ и отчасти въ Англіи проводится другой противуположный принципъ: высшее образованіе, доступное только тому разряду людей, которые пользуются нѣкоторымъ достаткомъ и досугомъ, есть дѣло частное, устраиваемое на счетъ тѣхъ домохозяевъ и отцовъ семействъ, которые высшими учебными заведеніями пользуются, а начальное образованіе на оборотъ есть дѣло общественное, расходъ государственный, покрываемый земскими и казенными сборами, а такъ какъ эти сборы въ Америкѣ и Англіи падаютъ преимущественно на имущіе классы и раскладываются пропорціонально доходности имуществъ, то

изъ этого выходитъ, что въ этихъ двухъ англосаксонскихъ государствахъ въ противуположность континентальной Европѣ бѣдные люди воспитываются на счетъ богатыхъ. [6])

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Источниками для этой главы намъ служили слѣдующія сочиненія:
Rigelow, Les Etats-Unis d'Amérique.
Laveley, L'enseignement dans les écoles Américaines. Revue d. d. Mondes 1865, p. 272.
Schmidt, Encyclopedie des Unterrichtswesen, Americanisches Unterrichtswesen.
Американскій долларъ = 1 р. 33 коп.; америк. акръ = 0,37 десятины.

---

[2]) Въ 1620 г. поселяются въ Новой Англіи первые выходцы — пуритане и, заложивъ колонію въ Массачузетскомъ заливѣ, немедленно приступаютъ къ учрежденію школъ; въ Указѣ Массачузетской колоніи 1647 г. предписывается «каждой общинѣ, коль скоро Господь увеличитъ число ея дворовъ до 22, имѣть одного учителя для обученія дѣтей чтенію и письму и каждому городу, содержащему въ себѣ 100 домовъ, завести школу втораго разряда (grammar school).»

Это были первые на всемъ свѣтѣ благородные порывы къ просвѣщенію народныхъ массъ; но они еще долго оставались безплодными и въ XVII вѣкѣ, какъ и въ XIX возбуждали сильное негодованіе консерваторовъ. Сиръ Геркелей, представитель англійской администраціи въ Виргиніи, писалъ въ 1671 г.: «благодаря Бога, въ Виргиніи нѣтъ школъ и печати, ибо ученіе принесло съ собой въ міръ расколы и неповиновеніе, а печать не замедлила распространить ихъ по свѣту». Въ самыхъ послѣднихъ годахъ XVIII столѣтія Вашингтонъ, завѣщавъ передъ смертію 30,000 долларовъ на устройство университета, горько жаловался, «что молодые люди новыхъ штатовъ отсылаются для своего образованія въ чужія страны прежде, чѣмъ ихъ умъ успѣетъ достигнуть самостоятельности и прежде, чѣмъ они нѣсколько поймутъ превосходство своей родины передъ прочими странами».

Читая эти отзывы, мы какъ будто слышимъ отголосокъ собственныхъ нашихъ мнѣній и заявленій pro и contra народнаго образованія и

должны заключить, что и въ Америкѣ какъ и въ Россіи благія начинанія не обошлись безъ противодѣйствія мнительныхъ реакціонеровъ.

(О народномъ образованіи въ С. Америкѣ, статья Соколова въ журналѣ Учитель 1863 г. № 5 и 6).

---

[3]) Common-school-fund по своему происхожденію отличается отъ такъ называемаго deposit-fund или surplus-revenue-fund. Первый состоялъ первоначально изъ земель, подаренныхъ штатамъ отъ центральнаго правительства въ числѣ 22 милліоновъ десятинъ, изъ коихъ, какъ мы видѣли, часть продана и обращена въ капиталы, а другая еще не реализирована. Deposit-fund состоитъ изъ наличныхъ суммъ, перечисленныхъ въ неприкосновенный капиталъ: въ 1835 г. балансъ федеральнаго бюджета представилъ такой значительный остатокъ, что изъ него постановлено было обратить 40 милліоновъ долларовъ на образованіе особаго училищнаго фонда, который по своему происхожденію и получилъ названіе surplus-revenue-fund. Кромѣ этихъ фондовъ для элементарныхъ народныхъ школъ, назначены еще для другихъ высшихъ учебныхъ заведеній значительные капиталы. Въ 1840 г. ассигнованы земли на устройство земледѣльческихъ и ремесленныхъ училищъ, въ 1849 г. подарено 629,951 акровъ университетамъ. Впрочемъ чрезмѣрное приращеніе этихъ фондовъ въ нѣкоторыхъ штатахъ возбуждаетъ нѣкоторыя справедливыя опасенія, чтобы при таковомъ обезпеченіи народнаго образованія, самъ народъ не сдѣлался равнодушнымъ къ дѣлу воспитанія. «Школьные фонды, замѣчаетъ одинъ американскій педагогъ, драгоцѣнны какъ корни, а не какъ пища народнаго образованія и не должны быть такъ велики, чтобы сдѣлать излишнимъ всякое участіе и личное вмѣшательство родителей въ дѣло воспитанія своихъ дѣтей».

(О народномъ образованіи въ С. Америкѣ, ст. Соколова въ журналѣ Учитель 1863 г. № 5 и 6).

---

[4]) Эти земли — public-lands, составляютъ площадь въ 586.000,000 десятинъ, большая часть изъ нихъ (около 1.113,000,000 акровъ — 400.000,000 десятинъ), лежитъ въ пустыняхъ крайнихъ западныхъ территорій, Oregon, Utah, Kansas, Nebraska, California, New-Mexico и пр., соотвѣтствующія по суровости и дикости мѣстныхъ обстоятельствъ нашей Сибири; собственно въ организованныхъ штатахъ центральной и восточной Америки считается public-lands 471.892,439 акровъ — около 174 милліоновъ десятинъ. Въ европейской Россіи земель и лѣсовъ государственныхъ имуществъ около 100 мил. десятинъ. Намъ

неизвѣстно, когда именно началась эта операція продажи государственныхъ земель, но въ 1860 — 1862 годахъ дѣло находилось въ слѣдующемъ положеніи: изъ всего пространства снято было на планы и кадастровано только $^1/_5$ или $^1/_4$ часть (около 167 мил. десятинъ) и изъ нихъ продано, законтрактовано и уступлено въ частное владѣніе 145 мил. десятинъ. Вся остальная территорія лежала въ пустѣ. Тогда то, а именно въ 1862 г., издано было по предложенію президента Линкольна новое положеніе о государственныхъ имуществахъ, имѣвшее главною цѣлію закрѣпить федеральный союзъ общими матеріальными выгодами и солидарностію интересовъ: всѣ пустопорожнія земли признаны государственными, разбиты на участки (sections) и подраздѣлены на четверти, каждая въ 160 акровъ = 60 десятинъ, и на осьмушки въ 40 акровъ = 15 дес. По отдѣлу I-му этого закона всѣмъ гражданамъ Соединенныхъ штатовъ предоставлено право съ 1-го іюля 1863 г. пріобрѣтать таковые участки съ платою за нихъ задаточной суммы и пошлинъ, всего за 60 десятинъ 10 дол. (13 р. 33 к.) единовременно, и пользоваться имъ для предварительнаго обзаведенія въ теченіи 5 лѣтъ.

Въ теченіи этихъ 5 годовъ онъ долженъ внести и остальную купчую сумму, каковой полагается, если онъ беретъ цѣлый участокъ въ 160 акровъ, не менѣе $1^1/_4$ дол. за акръ (4 р. 50 к. за десятину), а если онъ займетъ только половинную часть, 80 акровъ, то по $2^1/_2$ дол. за акръ (9 р. за десятину). Землевладѣлецъ и всякій обыватель (residant), имѣющій собственныя свои земли въ смежности съ public-lands, можетъ получить концессію на прилегающія къ его владѣнію государственныя земли, съ тѣмъ однако, чтобы все пространство владѣній прежнихъ и вновь пріобрѣтенныхъ не превышало 160 акровъ (60 десятинъ).

По отдѣлу II-му того же закона установленъ порядокъ отвода и ввода во владѣніе покупаемыхъ участковъ; онъ замѣчательно простъ и коротокъ. Покупатель, являясь въ дирекцію кадастровыхъ работъ, коей поручена и вся операція продажи, заявляетъ о своемъ намѣреніи пріобрѣсти такой-то участокъ по установленной нормальной цѣнѣ; за тѣмъ дастъ подъ присягой и письменно удостовѣреніе, что онъ покупаетъ земли для собственнаго своего пользованія и имѣетъ въ виду непосредственно заняться ихъ воздѣлываніемъ и эксплуатаціей, обязываясь клятвенно не передавать и не переуступать ихъ другому лицу. По надлежащемъ засвидѣтельствованіи таковаго показанія, покупатель вноситъ задатку 13 р. 33 к. за весь участокъ и съ того же срока вступаетъ во владѣніе отведенныхъ земель. Но окончательный отводъ и выдача вводной или купчей крѣпости отлагается до истеченія 5 лѣтняго срока; по минованіи его и двухъ льготныхъ годовъ (всего семи лѣтъ), владѣлецъ обязанъ представить доказательства и показанія подъ присягой двухъ благонадежныхъ свидѣтелей, что онъ дѣйствительно во все это время

обиталъ на отведенныхъ земляхъ и ихъ лично эксплуатировалъ и не продалъ никакой части изъ своего надѣла.

По отобраніи такаго показанія и изслѣдованіи всѣхъ этихъ обстоятельствъ, новосельцу выдаются формальные крѣпостные документы.

Въ отдѣлѣ IV заключается между прочимъ очень важное условіе, что земли эти освобождаются отъ всякихъ взысканій и запрещеній, падающихъ на ихъ владѣльцевъ за прежнія ихъ долговыя обязательства.

Наконецъ въ отдѣлѣ VIII подтверждено, что если владѣлецъ внесетъ полную нормальную плату, въ отдѣлѣ I установленную (отъ $4\frac{1}{2}$ до 9 руб. за десятину), и прежде узаконеннаго пятилѣтняго срока, и притомъ представитъ требуемыя удостовѣренія, что онъ пользовался этими землями для собственнаго своего хозяйства, то ему выдаются акты концессіи и владѣнія немедленно и до истеченія срока. Мы не нашли свѣдѣній о дѣйствіяхъ этого новаго закона и о продажѣ земель въ послѣдовавшіе за изданіемъ закона годы.

Повидимому, военныя дѣйствія помѣшали развитію этой операціи, принимавшей уже громадные размѣры въ 1861 — 62 годахъ. Въ этотъ годъ, передъ самымъ изданіемъ новаго положенія, а именно къ 30 іюня 1862 г., продано было въ теченіи послѣднихъ 12 мѣсяцевъ 144,849 акровъ на сумму 125,048 дол. (53,592 десятины на сумму 166,730 рублей). Кромѣ того сдано въ аренду и оброчное содержаніе 611,826 акровъ (236,144 десят.); уступлено подъ желѣзныя дороги 597,129 акровъ (221,527 десятинъ), сдано безплатно неудобныхъ земель 24,116 акровъ (8,913 десятинъ); всего же въ теченіи одного года отчуждено земель государственныхъ имуществъ 1.377,922 акра = 520,176 десятинамъ.

Какъ изъ этого видно, средняя продажная цѣна въ 1862 г. была даже ниже той, которая назначена по новому положенію и равняется 3 руб. 11 коп. за десятину.

(Les Etats-Unis d'Amérique en 1863 par Rigelow, Consul des Etats-Unis à Paris. 1863, p. 384 et suiv.)

---

[5]) Земледѣльческія школы. Хотя предметъ этотъ не относится въ строгомъ смыслѣ къ начальному обученію, но мы полагаемъ не излишнимъ пояснить порядокъ устройства земледѣльческихъ и техническихъ коллегій въ Америкѣ, такъ какъ вопросъ этотъ былъ уже неоднократно поднятъ въ нашихъ земскихъ собраніяхъ и принадлежитъ, по нашему мнѣнію, къ кругу дѣйствій земскихъ учрежденій. Дѣйствительно, если общее научное образованіе относится безспорно къ вѣдомству центральнаго правительства, то спеціальныя отрасли прикладныхъ наукъ и въ особенности земледѣлія, скорѣе должны быть приписаны къ

вѣдѣнію мѣстныхъ учрежденій, такъ какъ онѣ много зависятъ отъ условій климата, почвы и отъ мѣстныхъ обстоятельствъ.

По этимъ соображеніямъ и примѣняясь къ общей системѣ поземельнаго надѣла училищъ, принятой для народныхъ школъ, американскій конгрессъ старался пробудить самодѣятельность отдѣльныхъ штатовъ къ устройству такъ называемыхъ коллегій земледѣлія, и эта мѣра проведена была съ такой энергіей, и съ такой широкою щедростію, что въ настоящее время, 7 лѣтъ послѣ изданія акта, всѣ штаты имѣютъ свои спеціальныя, техническія и земледѣльческія академіи.

Почти одновременно съ учрежденіемъ (15 мая 1862 г.) департамента земледѣлія, конгрессъ актомъ 27 іюля 1862 года постановилъ: дарить казенныя земли разнымъ штатамъ и территоріямъ съ тѣмъ, чтобы дарованныя земли служили средствомъ къ устройству школъ, имѣющихъ цѣлію развитіе земледѣльческаго и механическаго искуствъ.

Въ силу этого акта каждому штату предоставлено для означенной цѣли по 30,000 акр. земли на каждаго сенатора и представителя или депутата, засѣдающихъ въ конгрессѣ отъ имени штата. Такое распоряженіе конгресса, вошедшее въ законъ сѣверо-американскихъ штатовъ, было встрѣчено націею съ восторгомъ, тѣмъ болѣе что отъ штата зависѣлъ выборъ земли въ любой мѣстности. Видя, какъ многія школы пали или не приносили ожидаемой отъ нихъ пользы, главнымъ образомъ вслѣдствіе склонности американцевъ къ роскошнымъ постройкамъ и расширенію земельныхъ владѣній, конгрессъ вынужденъ былъ въ приведенномъ выше актѣ сдѣлать нѣкоторыя ограниченія относительно пользованія жалуемыми землями. Такъ напр. конгрессъ обусловливаетъ, чтобы всѣ расходы по управленію, надзору и оцѣнкамъ со дня выбора дарованныхъ земель до продажи ихъ, а также всѣ расходы по завѣдыванію и полученію денегъ, должны быть отнесены на счетъ собственныхъ средствъ того штата, которому пожалована земля. Далѣе, конгрессъ требуетъ, чтобы послѣ реализаціи подобныхъ земель въ денежный капиталъ «ни одна часть этого капитала, ни процентъ съ него, ни посредственно, ни непосредственно, ни подъ какимъ предлогомъ, не расходовались на пріобрѣтеніе, сооруженіе, содержаніе или ремонтъ построекъ.» Для предупрежденія потери капитала отъ неосмотрительнаго вклада, въ актѣ говорено, что всѣ деньги, вырученныя отъ продажи дарованныхъ земель, должны быть обращаемы въ государственныя бумаги Соединенныхъ штатовъ или въ другія благонадежныя бумаги, приносящія, однакоже, не менѣе 5% и чтобы, въ случаѣ потери части капитала или процентовъ съ него, штатъ пополнилъ недостающее изъ собственныхъ суммъ; при такихъ условіяхъ капиталъ гарантированъ отъ растраты и остается на всегда неприкосновеннымъ фондомъ, за исключеніемъ 10% съ суммы, получаемой штатомъ по акту, которые

могутъ быть израсходованы на пріобрѣтеніе земель для опытныхъ фермъ, но не иначе, какъ съ разрѣшенія высшей власти.

Объяснивъ общій планъ, проэктированный конгрессомъ, мы приведемъ еще нѣсколько частныхъ данныхъ о примѣненіи этой государственной мѣры.

Въ штатѣ Мичиганъ (2,645 □ миль, 402,000 жителей) пожаловано конгрессомъ на устройство земледѣльческой школы 240,000 акровъ (98,800 дес.), оцѣненныхъ въ 600,000 дол. (800,000 руб.). Оцѣнка не высокая — 8 руб. за десятину, доказывающая, что и въ Америкѣ какъ въ Россіи, земли государственныхъ имуществъ подъ казеннымъ управленіемъ не имѣли никакой производительности и очень малую цѣнность.

Въ штатѣ Іова (2,395 □ миль, 503,265 жителей) ассигновано тоже 240,000 акровъ, которые оцѣнены еще дешевле въ 480,000 дол., одна дес. около 5 рублей.

Весьма важное обстоятельство было то, что мѣстнымъ начальствамъ по акту конгресса было предоставлено право выбирать изъ пустопорожнихъ казенныхъ земель лучшіе участки. Въ штатѣ Іова земли были выбраны весьма свѣдущимъ агентомъ со стороны штата; агентъ былъ указанъ губернаторомъ и утвержденъ совѣтомъ повѣренныхъ коллегіи, согласно требованію законовъ Соединенныхъ штатовъ. Земли эти, по качествамъ своимъ, принадлежатъ къ числу лучшихъ изъ незаселенныхъ земель штата Іова, и во время объявленія о продажѣ ихъ, онѣ обращали особенное вниманіе эмигрантовъ, которые обыкновенно отличаются строгимъ выборомъ мѣстности для своей постоянной осѣдлости. Такъ какъ на расходы по содержанію заведенія, согласно акту, назначаются только проценты съ вырученной отъ продажи этихъ земель суммы, то въ непродолжительномъ времени создался уже фондъ, вполнѣ обезпечивающій существованіе коллегіи.

И дѣйствительно, вся земля была оцѣнена въ 480,000 долларовъ; кромѣ того, если принять въ соображеніе, что на пожертвованные правительствомъ первоначально 10,000 долларовъ пріобрѣтена ферма, которая со всѣми при ней постройками и инвентаремъ цѣнится уже въ 69,834 долларовъ (1 дол. — $1^1/_3$ рубля), то окажется, что основной капиталъ земледѣльческой коллегіи штата Іова въ общей сложности простирается до 567,834 долларовъ; на проценты съ такаго сравнительно громаднаго капитала можно дать коллегіи самое широкое развитіе. Независимо отъ этого, на постройку коллегіи правительствомъ была единовременно ассигнована особая сумма.

*) Представляемъ здѣсь свѣдѣнія, извлеченныя изъ American Almanach 1857 г. и помѣщенныя въ энциклопедіи Шмидта т. I стр. 88 и посл., изъ коихъ можно сдѣлать слѣдующіе выводы:

Всѣхъ расходовъ пропорціонально числу учениковъ приходится въ Массачузетѣ всего болѣе: около 7 дол. (10 р. 50 к.) на ученика въ годъ.—Въ прочихъ штатахъ Новой Англіи и восточной полосы, около 3—4 дол. ($4^1/_2$ до 6 р.). Въ центральныхъ и южныхъ штатахъ итоги не сведены или сведены ошибочно съ явною несообразностію.

Общественныхъ сборовъ взимается всего болѣе тоже въ Массачузетѣ около 1 дол. (1 р. 33 к.) съ каждаго жителя обоего пола; въ другихъ штатахъ отъ 50—60 сотыхъ (65—80 коп.).

Ренты училищнаго фонда и доходы отъ земель (public-lands) покрываютъ въ нѣкоторыхъ штатахъ около $^1/_3$ всѣхъ училищныхъ расходовъ, а именно:

Въ Родъ-Ейландѣ	изъ	131,675	дол.	50,000
» Конектикутѣ	»	342,049	»	147,215
» Нью-Джерзей	»	475,168	»	166,177
» Нью-Іоркѣ болѣе $^2/_3$	»	3.216,689	»	2.118,062

Притомъ слѣдуетъ замѣтить, что въ центральныхъ и западныхъ штатахъ продажа земель еще производится и часть самаго капитала, выручаемаго отъ этой операціи, тоже идетъ на текущіе расходы по учебному вѣдомству.

Число училищъ, показанное въ таблицѣ, означаетъ собственно число школьныхъ околодковъ (school-districts), которое большею частію (но не всегда) соотвѣтствуетъ числу школъ; такъ напр. въ Индіанѣ въ 1853 г. считалось 5,170 school-districts и только 3,652 дѣйствительно открытыхъ free-schools. Въ Іова 2,352 school-districts и 1,520 школъ. Это доказываетъ, что училищная организація въ этихъ штатахъ еще не вполнѣ покончена.

Среднее пространство одного школьнаго околодка можно опредѣлить въ $^1/_2$ мили географической, или около 10—15 □ верстъ; въ штатахъ Новой Англіи оно менѣе и приходится на 1 □ милю 5 и 7 школъ.

ШТАТЫ.	Население.	Число учениковъ.	Всѣхъ расходовъ.	Изъ того ч…	
				Обществен. сборовъ.	Д… от… и
	въ 1853 г.	—	дол. —	дол. —	
Менъ	583,169	100,560	491,069	333,019	
Нью-Гампширъ	317,976	67,103	258,776	212,346	
Вермонтъ	314,120	90,110	—	—	
Массачузетъ	1.133,123	157,607	1.184,772	1.137,407	
Родъ-Ейландъ	147,545	18,988	131,675	62,500	
Конектикутъ	370,972	—	342,049	—	1
Нью-Іоркъ	3.470,059	—	3.216,689	1.116,000	2.
Нью-Джерзей	489,555	114,923	475,168	256,254	[illegible]
Пенсильванія	2.311,786	361,316	1.041,571	1.241,222	[illegible]
Делаваръ	91,532	10,239	49,469	—	
Мариландъ	583,034	—	—	—	
Виргинія	1.421,600	—	69,404	63,293	[illegible]
Сѣвер. Каролина	869,039	112,632	240,000	60,090	
Южн. Каролина	668,507	9,122	85,225	—	
Георгія	935,090	—	—	—	
Алабама	841,704	—	159,552	—	
Мисиссипи	606,520	—	—	—	
Луизіана	517,762	36,000	250,524	200,000	
Техасъ	212,592	66,150	—	—	
Арканзасъ	209,897	—	—	—	
Тенеси	1.002,717	291,047	183,586	—	
Кентуки	982,405	113,763	—	76,000	
Огіо	1.980,329	287,914	—	1.295,400	
Мичиганъ	397,654	129,517	—	130,996	
Индіана	988,164	161,536	—	—	[illegible]
Иллинойсъ	1.306,576	136,371	—	42,705	[illegible]
Мисури	682,044	—	—	—	
Іова	503,265	44,115	—	—	
Висконсинъ	365,553	186,000	—	—	
Итого	24.304,295	2.495,013	8.184,029	6.227,202	3.

Примѣчанія: Итоги подведенные въ этой таблицѣ, не имѣютъ значенія, по
числѣ учениковъ тоже очень сбивчивы, потому что въ нѣкоторыхъ штатахъ принята мет
на число дней въ году выводить такимъ образомъ среднюю наличность учениковъ. По дов
товъ, не представившихъ свѣдѣній; въ 1860 г. по общему исчисленію, сдѣланному статист

...ній	Число училищъ.	Число		Жалованье		
		Учителей.	Учительницъ.	Учителей.	Учительницъ.	
	—	—	—	дол. —	дол. —	
31	3,965	2,599	4,137	20,57	760	
	2,276	1,077	3,042	18,47	842	
	2,594	—	—	13,55	554	
32	—	2,114	7,333	41,45	17,29	въ мѣсяцъ.
96	384	275	404	33,65	17,96	
53	1,626	—	—	28,75	17,25	
40	8,808	—	—	—	—	
74	1,427	1,111	719	355	216	въ годъ.
	10,632	8,003	4,140	—	—	
00	236	—	—	—	—	
67	—	—	—	—	—	
	261	—	—	224	—	въ годъ.
95	2,995	—	—	21	18	въ мѣсяцъ.
	1,023	—	—	—	—	
86	—	—	—	—	—	
	1,000	—	—	—	—	
	—	—	—	—	—	
69	681	1,000	—	—	—	
86	—	—	—	—	—	
	—	—	—	—	—	
69	—	—	—	—	—	
	—	—	—	—	—	
83	—	—	—	25	14	
88	3,665	—	—	—	—	
08	3,652	3,018	841	23	15,72	
94	4,125	2,492	1,557	25	12	
00	—	—	—	—	—	
00	1,520	961	772	1,961	939	
69	3,584	—	—	2,284	12,09	
90	54,454	22,650	22,945	—	—	

рихода и расхода, показанныя въ однихъ штатахъ, пропущены въ другихъ; показанія о еднее количество дѣтей, посѣтившихъ школы въ теченіи года и раздѣливъ общій итогъ годъ показано такимъ образомъ около 2½ милліоновъ учениковъ, за исключеніемъ 9 штамъ, было всѣхъ дѣтей въ народныхъ школахъ 4.525,872.

XIX.

О начальномъ образованіи въ Англіи и Франціи. — Англія. Положеніе народныхъ школъ въ началѣ настоящаго столѣтія. Учрежденіе частныхъ обществъ для начальнаго образованія The British school-society, the National society. Реформа 1833 года.—Учрежденіе въ 1839 г. центральнаго главноуправленія, Council of education. Казенныя субсидіи для народныхъ школъ. Инспекторы; учительскіе помощники, pupil-teachers; Королевскіе стипендіаты, queens-scholar. Разныя предложенія объ устройствѣ и преобразованіи начальнаго образованія. Законоположенія 1846 — 1847 года. Учрежденіе нормальныхъ школъ, normal-schools. Школы для бѣдныхъ дѣтей. Общая характеристика народнаго образованія въ Англіи: коронная инспекція и казенныя субсидіи. Глубокое различіе между народными и частными училищами, public-schools, private-schools. Низшіе классы въ Англіи воспитываются безплатно на счетъ обществъ и государства.

Франція. Система народнаго образованія, нынѣ принятая во Франціи, основана Наполеономъ I. Проэкты революціонныхъ правительствъ съ 1790 по 1800 годъ. Уставъ 1808 г. Различіе между écoles publiques и écoles libres. Главный начальникъ народныхъ школъ есть префектъ. Порядокъ опредѣленія сельскихъ учителей. Ecoles libres переходятъ въ завѣдываніе католическаго духовенства. Законъ 1833 г. Измѣненіе его Наполеономъ III, окончательное подчиненіе народныхъ школъ администраціи; истолкованіе основнаго закона посредствомъ циркуляра министра 1862 г. Участіе правительства въ расходахъ на народное образованіе.

Англія Въ предъидущей главѣ мы указали, что Пруссія и Американскіе Соединенные штаты, хотя и признавали издавна пользу и обязательность всенароднаго обученія, но къ осуществленію этихъ высокихъ началъ приступили только въ новѣйшее время и что старшинство этихъ народовъ передъ нами должно считаться не вѣками, какъ обыкновенно намъ это представляютъ, но не болѣе какъ тридцатью или сорока годами.

Англія выступила на это поприще (мы говоримъ объ элементарномъ, народномъ образованіи) еще позже и можно положительно принять, что до второй половины настоящаго столѣтія въ этой богатѣйшей странѣ всего Стараго свѣта не только ничего не дѣлалось для образованія народныхъ массъ, но и самое начало, самая обязанность правительства или общества заботиться объ обученіи низшихъ классовъ — отвергалась.

Общій принципъ самоуправленія и самодѣятельности (selfgovernment, self-helf), былъ доведенъ подъ вліяніемъ высшихъ сословій до такой крайности въ учебномъ вѣдомствѣ какъ и во всѣхъ другихъ, что Англія жила какъ будто въ предположеніи, что каждый Великобританскій подданный долженъ и можетъ самъ собой заботиться о своемъ просвѣщеніи и что правительству предлежитъ только обязанность устранять препятствія къ вольному и равному образованію всѣхъ классовъ народа. При этомъ забыто было только одно—что главнѣйшее препятствіе есть бѣдность и личный трудъ, не оставляющіе низшимъ классамъ ни средствъ, ни досуга для полнаго своего образованія. Впрочемъ и въ этомъ отношеніи, какъ и во всѣхъ другихъ чертахъ общественнаго быта, англійская цивилизація развивалась совершенно иначе чѣмъ континентальныя. Она была по крайней мѣрѣ строго - послѣдовательна и до извѣстной степени справедлива. Принципъ народнаго образованія прямо отвергался въ Англіи, въ то время какъ онъ торжественно провозглашался протестантской церковью въ Пруссіи, философскою школою во Франціи; но въ дѣйствительности результатъ былъ одинъ и тотъ же, ни въ Англіи, ни на континентѣ къ дѣлу начальнаго просвѣщенія народа никто не приступалъ.

Но здѣсь именно и открывается существенное различіе между англійскими и другими воззрѣніями на права и обязанности различныхъ сословій. Не смотря на то, что народъ нигдѣ не допускался къ школѣ и что для обученія низшихъ классовъ не принималось никакихъ мѣръ, во всей Европѣ правительства и высшія сословія считали себя въ правѣ облагать этотъ народъ, именно эти низшіе классы, на содержаніе учебныхъ заведеній средняго и высшаго разряда, и такимъ образомъ давать отчасти безплатное, отчасти очень дешевое воспитаніе другимъ сословіямъ на счетъ податныхъ, бѣднѣйшихъ классовъ и въ тоже время отказывать этимъ послѣднимъ въ средствахъ къ ихъ первоначальному обученію.

Въ Англіи напротивъ изъ несправедливой посылки, что каждому отцу семейства нужно самому заботиться о просвѣщеніи своихъ дѣтей, введено было строго послѣдовательное и справедливое заключеніе—что и плата за обученіе должна падать исключительно на отцовъ, обучающихъ дѣтей. Поэтому все воспитаніе было признано частнымъ дѣломъ, въ которое правительство не вмѣшивалось, въ коемъ мѣстныя собранія и власти не участвовали, но которое по той же самой причинѣ покрывалось частными взносами, добровольными пожертвованіями, не обязательными ни для сельскихъ и городскихъ обществъ, ни для частныхъ лицъ.

Между этимъ взглядомъ—англійскимъ и воззрѣніями другихъ евро-

пейскихъ государствъ на тотъ же предметъ обнаруживается то единственное, но существенное разногласіе, что континентальныя правительства считали себя въ правѣ, не давая никакаго образованія простому народу, облагать его сборами и налогами для просвѣщенія высшихъ классовъ; въ Англіи же, хотя и принимался тотъ же самый принципъ исключительнаго образованія среднихъ сословій, но за то ихъ же самихъ, отцовъ семействъ, болѣе или менѣе зажиточныхъ, и заставляли платить за воспитаніе, не обременяя людей неимущихъ платой за обученіе людей богатыхъ.

Этотъ оттѣнокъ, не рѣзкій но глубокій, проводитъ замѣчательную черту различія между англійскимъ бытомъ и нравами другихъ аристократическихъ странъ.

Начальное образованіе въ смыслѣ общенароднаго управленія открылось въ Англіи въ 30 годахъ настоящаго столѣтія. До этой эпохи англичане не вѣдали и не признавали обязанности обучать дѣтей грамотѣ; дѣло это считалось семейнымъ долгомъ родителей, исполняемымъ по мѣрѣ частныхъ средствъ каждаго домохозяина. Среднія и высшія учебныя заведенія (grammar schools, colléges), уже процвѣтали въ XV и XVI столѣтіи, содержимыя отчасти капиталами и имуществами, пожертвованными частными благотворителями, отчасти высокою платою, наложенною на самихъ учениковъ; ими пользовались только люди богатые; о низшихъ народныхъ училищахъ никто не помышлялъ и не заботился.

Въ половинѣ XVIII столѣтія въ первый разъ было обращено вниманіе на элементарное образованіе, но только въ отношеніи нищихъ дѣтей, которыя вслѣдъ за своими нищими родителями наводняли города и докучали великосвѣтскому обществу пышной англійской метрополіи. Въ тоже время какъ начали выростать съ страшною быстротою расходы на призрѣніе неимущихъ, и устроиваться вѣдомство Общественнаго Призрѣнія, основаны были и первыя общества для воспитанія бѣдныхъ дѣтей, societys и unions различныхъ наименованій; они большею частію имѣли религіозное направленіе и исключительною своею цѣлію элементарное обученіе тѣхъ малолѣтнихъ, родители коихъ принадлежатъ къ разряду низшихъ бродягъ и призрѣваемыхъ.

Къ этому разряду школъ относились и воскресныя школы, введенныя въ 1785 г., въ коихъ обученіе было безплатное и преподаваніе добровольное, они состояли при приходскихъ церквахъ и завѣдывались человѣколюбивыми обществами. Society for promoting Christian knowledge Sundary-School-Union. Этимъ обученіемъ по 3 и 3½ часовъ въ недѣлю и

ограничивалось народное образованіе нисшихъ классовъ Англіи до начала XIX столѣтія.

Кромѣ Sundary-schools, которыя содержались отчасти изъ общественныхъ сборовъ, существовали разныя частныя училища DAME-SCHOOLS и PRIVATE ADVENTURE SCHOOLS; первыя были собственно дѣтскіе пріюты, гдѣ преподаваніе было самое элементарное и грубое; въ тѣхъ изъ нихъ, гдѣ содержаніе дѣтей было нѣсколько улучшено, плата полагалась довольно высокая, около 4—7 пенсовъ въ недѣлю, такъ что даже эти пріюты, предназначенные для бѣдныхъ, были для нихъ недоступны.

Вторые, ADVENTURE SCHOOLS, соотвѣтствовали народнымъ школамъ, но обстановка ихъ была самая жалостная; учителя набирались изъ негоднѣйшихъ и неспособнѣйшихъ людей, отставленныхъ отъ другихъ должностей; плата за ученіе простиралась отъ 9 до 18 пенсовъ въ недѣлю (25—50 к.) [1]).

Въ 1803 г. произведено было по распоряженію парламента первое слѣдствіе о состояніи народнаго образованія; представленъ былъ докладъ, обнаружившій постыдный фактъ, что въ странѣ, считавшей себя богатѣйшей страной міра, едва $\frac{1}{4}$ дѣтей получала грамотное обученіе и не болѣе $\frac{1}{10}$ умѣла читать и писать.

Впечатлѣніе, произведенное этими открытіями, было глубокое; англійская аристократія и духовенство пробудились отъ своего усыпленія, и пробужденіе это ознаменовано основаніемъ двухъ главнѣйшихъ учрежденій по части народнаго образованія, двухъ частныхъ обществъ, которыя вскорѣ пріобрѣли всесильное вліяніе и общенародное значеніе: THE BRITISH SCHOOL-SOCIETY и THE NATIONAL SOCIETY.

Первое, открытое 1808—1810 году, приняло въ основаніе знаменитую въ то время систему Ланкастерскихъ школъ—взаимное обученіе посредствомъ такъ называемыхъ monitora, и старалось придать воспитанію общечеловѣческій характеръ, избѣгая исключительности религіозно-догматическаго преподаванія, и простирая свои виды не только на три королевства, но и на иностранныя государства, поэтому оно приняло названіе BRITISH AND FOREIGN SOCIETY и успѣло провести свою систему во всѣ англійскія колоніи и въ разныя страны Европы; въ Россіи, какъ извѣстно, Ланкастерская метода имѣла тоже въ свое время горячихъ приверженцевъ и слѣпыхъ подражателей.

Второе общество именовалось THE NATIONAL SOCIETY FOR PROMOTING THE EDUCATION OF THE POOR; оно возникло собственно изъ противодѣйствія высшаго духовенства свѣтскому воспитанію (secular education), даваемому въ школахъ Британскаго общества, и провозгласило

главнымъ своимъ основаніемъ строго религіозное образованіе въ принципѣ англиканской церкви (high church). Къ этому обществу съ полнымъ сочувствіемъ примкнула всемогущая въ началѣ XIX столѣтія партія тори; король Георгъ IV принялъ почетное попечительство, Кантербюрійскій епископъ — президенство общества, и щедрыя подаянія богатой англійской аристократіи полились въ казну Національнаго общества.

Главныя правила этихъ такъ называемыхъ національныхъ школъ были слѣдующія: при приходскихъ церквахъ открывались училища, содержанія коихъ покрывались добровольными складчинами прихожанъ, членовъ общества; членомъ состоялъ всякій домохозяинъ, вносившій не менѣе 1 гинеи (7 р.) въ годъ; хозяйственная часть завѣдывалась мѣстнымъ комитетомъ, учебная приходскимъ священникомъ англиканскаго вѣроисповѣданія; въ случаѣ пререканій между свѣтскимъ комитетомъ и духовнымъ наставникомъ назначался епархіальный епископъ.

Успѣхи этихъ обоихъ обществъ были очень быстры; уже въ 1817 г. послѣднее, National society считало около 1000 школъ, въ коихъ обучалось до 200,000 дѣтей, съ затратою въ годъ 30,000 ф. (210,000 р.).

Но въ дѣйствительномъ, государственномъ значеніи эти опыты крайне неудачны; народныя училища превратились въ орудія политическихъ партій, въ предметъ соревнованія гуманныхъ послѣдователей Ланкастера и религіозныхъ стремленій высшаго англиканскаго духовенства. Поприщемъ ихъ было и осталось воспитаніе бѣднѣйшихъ дѣтей нищихъ родителей, воспитаніе, даваемое, изъ милости, какъ подаяніе высшихъ классовъ въ пользу низшихъ и вся обстановка школъ какъ british такъ и national-schools была соображена такъ, что никто изъ добропорядочныхъ родителей не рѣшался отпускать дѣтей въ такъ называемыя публичныя училища.

Парламентскія слѣдствія 1815 и 1818 г. подтвердили это плачевное состояніе частныхъ школъ; въ двадцатыхъ годахъ принятъ былъ, по предложенію Роберта Пиля, новый законъ (42. Georg III. 73), по коему хозяева фабрикъ и заводовъ обязывались держать при своихъ заведеніяхъ на собственный свой счетъ училище для дѣтей, работающихъ на фабрикахъ и обучать ихъ въ теченіи 4 лѣтъ, но и эти училища находились до общей реформы учебной части въ самомъ неудовлетворительномъ состояніи.

Въ 1833 г. по оффиціальнымъ свѣдѣніямъ, представленнымъ парламенту, дѣтей, посѣщающихъ школы, всетаки считалось $\frac{1}{10}$ всѣхъ мало-

лѣтнихъ 7 — 15 лѣтняго возраста. Значитъ съ 1803 г. дѣло элементарнаго образованія вовсе не подвинулось. Въ этомъ году (1833) воспослѣдовала крутая и глубокая реформа англійской учебной системы. Она выразилась не въ новыхъ регламентахъ и уставахъ, какъ обыкновенно проводятся всякія реформы въ другихъ странахъ, но въ поворотѣ, совершившемся въ общественномъ мнѣніи и принявшемъ видъ послѣдовательныхъ актовъ парламента. Чтобы уразумѣть, съ какими закоренѣлыми предубѣжденіями и предразсудками приходилось бороться въ Англіи въ этомъ дѣлѣ какъ и при всякихъ другихъ нововведеніяхъ, нужно себѣ представить, что старые порядки, всякіе, какіе бы ни были, всегда защищаются въ Англіи двумя партіями, изъ коихъ одна политическая, тори, считаетъ своимъ призваніемъ и долгомъ отстаивать ихъ по чувству чести и вѣрности престолу (loyality), другая напротивъ, опасаясь во всякомъ дѣлѣ вмѣшательства властей и правительства, противится тѣмъ же нововведеніямъ по чувству преувеличеннаго пристрастія къ самоуправленію и закоснѣлаго отвращенія къ административной или даже парламентской централизаціи. Въ вопросѣ о народномъ образованіи эта послѣдняя партія сомкнулась по англійскому обычаю въ цѣлое общество, принявшее названіе the voluntary party, и посредствомъ печатныхъ своихъ органовъ защищало мнѣніе, «что воспитаніе есть дѣло семейное, и что вся святость родительской власти и брачнаго союза будетъ поколеблена, если допущенъ будетъ какой-либо надзоръ мѣстныхъ или центральныхъ властей».

Съ этими упорными противниками борьба была нелегкая; поборники народнаго просвѣщенія, въ главѣ коихъ стояли въ парламентѣ Lord Brougham и Lord J. Russell, въ литературѣ Stuart Mill притупили о нихъ всѣ свои ораторскія и научныя орудія—дѣло не подвигалось.

Въ 1833 году наконецъ удалось Lord Althorp-у провести билль, по коему ассигновано было первое пособіе отъ правительства въ пользу народныхъ школъ, но собственно только для постройки училищъ по распоряженію и распредѣленію обществъ british и national и въ крайне умѣренномъ размѣрѣ 20,000 ф. на всю Англію (140,000 р.). —Но можно сказать, что эта мѣра, скромная и скупая, съ разу прорвала плотину вѣковыхъ противодѣйствій. Принципъ содѣйствія государственной казны народному образованію былъ провозглашенъ, и хотя лорду Рюсселю и не удалось на этотъ разъ провести другое предложеніе о томъ, чтобы допустить и нѣкоторый надзоръ правительства надъ училищами, но по логической послѣдовательности этой мѣры можно было ожидать скораго ея примѣненія. Оставалось однако еще превозмочь и

разсѣять одно задушевное сомнѣніе, запавшее въ глубину совѣсти набожныхъ англичанъ; допустивъ однажды, какъ общее начало, пособія правительства въ пользу народныхъ школъ, надо было допустить, что всѣ школы безъ различія вѣроисповѣданія имѣютъ право домогаться этихъ субсидій; этого и требовала свѣтская партія (the secular party); но предложенію этому противилось съ ожесточеніемъ большинство англійскаго народа, подстрекаемое консерваторами и духовенствомъ, утверждавшими, что большая часть сельскихъ школъ самими ихъ учредителями приписаны къ церквамъ, подчинены духовному начальству, что поэтому воспитаніе и религія состоятъ въ неразрывной связи (the religion and education must be closely connected), и что правительственныя пособія могутъ идти только училищамъ, такъ называемымъ конфесіональнымъ, гдѣ дается вмѣстѣ съ грамотностью религіозное обученіе и притомъ въ духѣ господствующей, англиканской церкви.

Послѣ долгихъ преній вопросъ этотъ былъ разрѣшенъ, или лучше сказать обойденъ, королевскимъ приказомъ 10 апрѣля 1839 г., которымъ, безъ разсмотрѣнія парламента, прямо установленъ Committee of the Privy council of education; этотъ комитетъ состоялъ при государственномъ совѣтѣ (privy council) въ видѣ особаго отдѣленія, изъ 5 членовъ по опредѣленію королевы, и какъ центральное учрежденіе, завѣдывалъ всѣми народными училищами, но кругъ его дѣйствій былъ сначала очень тѣсный: «онъ долженъ былъ только наблюдать за употребленіемъ суммъ, ассигнуемыхъ отъ парламента въ пособіе училищамъ».

Съ этого числа, 10 апрѣля 1839 года, можно только считать введеніе начальнаго народнаго образованія въ Англіи. Здравыя понятія объ этой важнѣйшей отрасли государственнаго благосостоянія начали съ того времени распространяться медленно, но послѣдовательно и непрерывно.

Въ томъ же году субсидіи правительства были возвышены съ 20,000 ф. на 30,000. Преобразована была нормальная школа въ Borough-Road, послужившая впослѣдствіи образцомъ для прочихъ учительскихъ семинарій; обществамъ Британскому и Національному ассигновано изъ государственной казны 10,000 ф. (70,000 р.) для учрежденія учительскихъ семинарій. Въ 1840 г. послѣдовало весьма важное нововведеніе: принято за правило, что субсидій отъ правительства могутъ домогаться только тѣ школы, которыя подчиняются добровольно правительственному надзору; съ этой цѣлію опредѣлены вновь инспекторы (Inspectors of school) и эта мѣра послужила главнымъ осно-

ваніемъ новой системы, принятой и развиваемой до настоящаго времени.

Инспекторы имѣли первоначально только право ревизіи; мнѣнія свои они подавали неиначе какъ по запросу мѣстныхъ училищныхъ начальствъ; непосредственнаго права вмѣшательства имъ по закону не предоставлялось [1]).

Въ 1843 г. вышло новое постановленіе, по коему инспекторы назначаются отдѣльно для каждаго разряда школъ: для школъ англиканскаго вѣроисповѣданія съ утвержденія епископовъ, для шотландскихъ училищъ съ одобреніемъ мѣстнаго синода.

Казенныя субсидіи до 1846 г. ассигновались только для постройки училищныхъ помѣщеній, при чемъ соблюдалось правило давать пособія только тѣмъ обществамъ, которыя покрываютъ не менѣе половины расходовъ изъ собственныхъ своихъ суммъ.

Общая сумма казенныхъ субсидій простиралась:

въ 1840 году на	40,000 ф.	—	280,000 р.
» 1843 »	» 50,000 »	—	350,000 »
» 1846 »	» 100,000 »	—	700,000 »

Съ 1846 года приступлено было къ систематическому пересмотру законовъ о народныхъ школахъ и къ составленію общаго ихъ свода, принявшаго названіе Revised-Code.

Вмѣсто прежняго правила объ ассигнованіи суммъ исключительно и единовременно для построекъ введены ежегодныя пособія (annual grants), которыя предположено выдавать подъ разными условіями, такъ что мѣстныя училищныя начальства и частныя общества, оставаясь вполнѣ вольными въ своихъ распоряженіяхъ, должны были однако принять программу правительства и соблюдать предписанные имъ порядки, если желали воспользоваться казенными пособіями.

Эта система косвеннаго побужденія и составляетъ понынѣ главную характеристическую черту вѣдомства народнаго просвѣщенія въ Англіи. Главныя правила, введенныя законоположеніемъ 1846—1847 г., суть слѣдующія:

Во первыхъ такъ называемая pupil teacher system, система учительскихъ питомцевъ: если высшее начальство убѣдилось въ хорошемъ состояніи народной школы, то оно можетъ ассигновать нѣсколько стипендій для содержанія при школѣ на казенный счетъ одного или нѣсколькихъ учительскихъ помощниковъ, набираемыхъ изъ лучшихъ и старшихъ (не моложе 13 лѣтъ) воспитанниковъ училища; они подвергаются ежегодно экзамену главнаго инспектора, по истеченіи 5 лѣтъ по-

лучаютъ аттестатъ и съ этимъ аттестатомъ представляются на окончательный экзаменъ, дающій право на званіе королевскаго стипендіата, queens scholar и на занятіе должности учителя съ добавочнымъ жалованьемъ отъ казны.

Во вторыхъ установлено правило, что тѣ изъ учителей, которые при вступленіи въ должность добровольно представляются на экзаменъ въ главное управленіе училищнаго вѣдомства (Privy council of education), получаютъ добавочное жалованье (augmentation grant) изъ казенныхъ суммъ, причемъ однако мѣстныя общества и частные содержатели обязаны обезпечить его окладомъ, равняющимся двойной суммѣ казенной субсидіи.

Въ третьихъ подобныя же пособія отъ казны были ассигнованы и на обзаведеніе училищъ разными учебными пособіями: покупку книгъ, физическихъ аппаратовъ и пр. Главноуправленіе составляетъ списокъ рекомендуемыхъ учебныхъ книгъ и пособій и затѣмъ принимаетъ на себя $\frac{1}{3}$ расходовъ, если училище само отъ себя покрываетъ остальныя $\frac{2}{3}$, и если общая сумма покупокъ не менѣе 3 фун. (21 руб.); для пріобрѣтенія физическихъ аппаратовъ казна принимаетъ на себя $\frac{2}{3}$ расходовъ и ассигнуетъ на одну школу отъ 10—20 ф. (70—140 р.). Расходы эти не должны однако повторяться чаще 3 лѣтъ.

Основавъ такимъ образомъ общую систему казенныхъ субсидій въ пользу народныхъ школъ, оставалось обезпечить самое существованіе этихъ школъ правильными, закономъ установленными сборами. Этотъ вопросъ составляетъ послѣднее дѣйствіе долголѣтней борьбы о народномъ просвѣщеніи въ Англіи; пренія о немъ продолжались 10 лѣтъ; они открылись въ 1852 г. актомъ парламента, извѣстнымъ подъ именемъ Adderleys-Act, возобновлялись почти ежегодно, въ 1853, 1855, 1856—57 г. и наконецъ предложенія L. J. Russel-я и Pakkington-a, послѣ многократныхъ неудачъ разрѣшились основнымъ закономъ 1862 г., нынѣ дѣйствующимъ во всѣхъ трехъ королевствахъ.

Хотя пренія эти составили для самой Англіи безполезную трату времени, но для прочихъ народовъ они крайне любопытны и поучительны, какъ описаніе борьбы вольнолюбиваго народа, преданнаго духу самоуправленія, съ началомъ правительственнаго надзора; послѣднее заявляетъ свои права, принимается сначала со всеобщей недовѣрчивостію, потомъ допускается въ самыхъ умѣренныхъ размѣрахъ; наконецъ водворяется и въ Англіи но въ тѣсной связи съ самодѣятельностію мѣстныхъ обществъ и частныхъ людей и въ предѣлахъ строжайшей законности.

Главное препятствіе, которое представлялось для учебной организаціи, было то, что по коренному принципу англійскаго Selfgovernment-а всякій расходъ можетъ быть сдѣланъ обязательнымъ для мѣстныхъ обществъ (приходовъ и графствъ), но только въ общемъ своемъ основаніи; размѣры этихъ расходовъ и самихъ сборовъ распоряженію правительства и даже законодательной власти не подлежатъ и зависятъ исключительно отъ усмотрѣнія раскладки обывателей. Изъ этого слѣдуетъ, что парламентъ можетъ установить обязательный сборъ для призрѣнія неимущихъ, содержанія дорогъ, освѣщенія улицъ, но не имѣетъ права опредѣлить норму сборовъ на эти предметы; въ дѣлахъ матеріальнаго управленія это затрудненіе еще менѣе чувствительно, потому что сами обыватели заинтересованы въ исправности путей сообщенія, городскаго хозяйства, сельскаго благоустройства и по всякимъ безпорядкамъ жалуются и аппелируютъ въ судебныя мѣста, которыя съ своей стороны понуждаютъ неисправныя общества. Но въ дѣлѣ народнаго образованія труднѣе найти критеріумъ исправности; въ Англіи точно такъ какъ и въ Россіи оффиціальныя показанія числа училищъ преувеличивались и школами назывались такія заведенія, гдѣ кромѣ машинальнаго, одуряющаго долбленія азбуки ничего не преподавалось.

Въ 1838 г. по изслѣдованіямъ, произведеннымъ въ самой образованной части Англіи, въ городахъ Манчестерѣ, Ливерпулѣ, Іоркѣ и другихъ, изъ 80,050 дѣтей, обучавшихся въ мѣстныхъ школахъ, приходилось на хорошія училища, гдѣ преподаваніе было до извѣстной степени удовлетворительно только 21,957 учениковъ, всѣ остальныя 58,093 писались только для счета и не получали никакого правильнаго образованія.

Изъ фабричныхъ школъ оказалась въ 1851 г. въ одномъ изъ округовъ только ¼ исправна:

Въ округѣ считалось всѣхъ училищъ	427
Изъ нихъ признаны неудовлетворительными	76
Посредственными.	26
Изрядными	146
Дурными	112
Положительно вредными.	66

И такъ вопросъ, который предлежалъ разрѣшенію, былъ дѣйствительно весьма сложенъ: надо было во первыхъ согласить принципъ самообложенія съ обязательностію расходовъ на народное образованіе, признаваемыхъ необходимыми, но кромѣ того надо было объяснить, какая степень исправности требуется отъ народныхъ

школъ, для того чтобы взимаемые сборы не тратились непроизводительно или даже не растрачивались злоумышленно; наконецъ надо было повѣрять положеніе школъ и успѣхи учениковъ, чтобы удостовѣриться въ добросовѣстномъ и разумномъ употребленіи суммъ.

Въ демократическомъ обществѣ, каково американское, легче было провести правило объ обязательности сборовъ на народныя школы, чѣмъ въ аристократической Англіи, потому что всѣ сословія, всѣ семейства ими пользуются наравнѣ и поэтому всѣ одинаково сознаютъ по личному своему интересу ихъ пользу и необходимость облагать себя для воспитанія своихъ дѣтей. Но въ Англіи, гдѣ имущественные классы строго придерживались домашняго или пансіонскаго воспитанія, гдѣ народная школа и по сіе время считается скорѣе пріютомъ бѣдныхъ дѣтей чѣмъ учебнымъ заведеніемъ, въ Англіи, говоримъ, трудно было склонить эти высшіе классы, на иждивеніи коихъ уже лежало все бремя внутренняго управленія, къ новому налогу въ пользу чужихъ дѣтей чернорабочихъ. Съ этими-то типичными англійскими воззрѣніями и пришлось новымъ идеямъ упорно бороться въ теченіи 10 лѣтъ.

Въ 1853 г. предложено было ввести: а) для городовъ обязательный сборъ на училища, б) для сельскихъ обществъ поголовную субсидію отъ казны (capitation grant), въ такомъ порядкѣ, что за каждаго ученика, если онъ ходилъ въ школу не менѣе 176 дней въ году и уплачивалъ самъ за себя не менѣе 1 — 4 пенсовъ въ недѣлю ($2\frac{1}{2}$ — 10 коп.), казна приплачивала по 5 шиллинговъ (1 р. 50 коп.) въ годъ. Первое предложеніе было отвергнуто, второе—принято и распространено на городскія общества.

Въ 1856 г. L. J. Russel еще разъ попробовалъ провести мѣру, обязывающую мѣстныя общества, городскія и сельскія, принять на себя расходы по народнымъ школамъ и для этого предложилъ поручить инспекторамъ училищъ сдѣлать общій расчетъ стоимости содержанія училищъ и средствъ, имѣющихся для покрытія расходовъ, и въ случаѣ ихъ недостаточности, обязать училищные округа (school-districts) съ 1 января 1858 г. внести въ свои смѣты полный сборъ для народныхъ школъ.

Эта попытка, какъ и слѣдовало ожидать, не имѣла успѣха. Но вниманіе англійскаго общества все болѣе и болѣе привлекалось къ дѣлу народнаго образованія и въ этомъ отношеніи неутомимыя, хотя и неудачныя, усилія виговъ заслуживаютъ полнаго признанія. Комитетъ народнаго образованія въ 1856 г. былъ преобразованъ въ департаментъ, со-

отвѣтствующій нашему министерству народнаго просвѣщенія—THE EDUCATION DEPARTAMENT, съ двумя отдѣленіями, изъ коихъ первое—PRIMARY DIVISION завѣдывало народными и вообще элементарными школами. Лучшимъ доказательствомъ пробуждающагося интереса къ народному образованію есть быстрое возвышеніе субсидій, ассигнуемыхъ ежегодно парламентомъ.

Въ 1850 г. общая сумма пособій отъ правительства составляла

только	125,000 ф.
» 1853 г.	260,000 »
» 1858 г.	663,000 »
» 1860 г.	800,000 »

Въ теченіи 10 лѣтъ сумма эта перешла отъ 875,000 рублей на 5.600,000 руб.

Въ 1858 г. учреждена была по предложенію J. Pakkington парламентская коммиссія для изслѣдованія положенія начальнаго образованія въ Англіи (parlamentary commission to inquirepet the state of popular education). Она состояла изъ 7 непремѣнныхъ членовъ и 10 добавочныхъ (assistan comissioner); эти послѣдніе, выбранные изъ ученаго сословія, должны были произвести подробнѣйшую ревизію по 10 учебнымъ округамъ, каждый по одному; округа были выбраны такъ, чтобы можно было по ихъ состоянію сдѣлать средніе выводы о положеніи прочихъ и для этого назначено было два округа земледѣльческіе, два горнозаводскіе, два мануфактурные, два приморскіе и два изъ предмѣстьевъ Лондона. Работы этой коммиссіи подъ предсѣдательствомъ Lord Newcastle продолжались три года, просмотрѣны были всѣ отчеты инспекторовъ за послѣдніе годы; вызваны и выслушаны нѣсколько тысячъ сельскихъ учителей, членовъ училищныхъ обществъ и другихъ мѣстныхъ дѣятелей; два коммиссара ѣздили въ Голландію, Германію и Швейцарію для собиранія свѣдѣній. Донесеніе коммиссіи было представлено парламенту 18 марта 1861 г. на 700 печатныхъ страницахъ.

Главныя предложенія, изложенныя въ докладѣ коммиссіи, были слѣдующія:

a) Пособія отъ правительства предполагалось выдавать въ размѣрѣ 5—6 шил. (1 р. 50 к.—1 р.80 коп.) на каждаго ученика, и только тѣмъ школамъ, гдѣ опредѣлены учители экзаменованные.

b) Пособія отъ земства а именно изъ сборовъ графства (county rates) ассигновать школамъ по числу учениковъ, а именно на каждаго въ годъ отъ 21—23 шил. (6 р. 30 к. — 6 р. 90 коп.), если притомъ онъ хо-

дилъ въ школу не менѣе 140 дней и выдержалъ экзаменъ удовлетворительно.

c) Экзамены производить окружнымъ совѣтамъ, состоящимъ изъ членовъ по выбору мѣстныхъ обывателей, но съ условіемъ, чтобы въ числѣ членовъ былъ одинъ изъ коронныхъ инспекторовъ.

Пособія отъ земства независимы отъ пособій отъ правительства и выдаются всякому училищу, предъявившему своихъ учениковъ къ экзамену.

Въ заключеніи доклада коммиссія объясняла для успокоенія умовъ, взволнованныхъ столь радикальными преобразованіями, что она строго придержалась принципа добровольнаго соглашенія и потому мѣстнымъ училищнымъ совѣтамъ и обществамъ предоставила полную волю принимать или отвергать инспекцію коронныхъ чиновниковъ и экзамены училищныхъ совѣтовъ.

Но и эти умѣренныя предложенія съ успокоительными объясненіями возбудили бурю негодованій, такъ что правительство принуждено было значительно измѣнить первоначальный проэктъ и наконецъ послѣ многихъ отсрочекъ издать его въ скромномъ видѣ свода дополненій и поправокъ Revised code of Regulations 28 іюня 1861 г.

Главное измѣненіе состояло въ томъ, что пособія отъ земства, предложенныя коммиссіи, были выкинуты и замѣнены новымъ распредѣленіемъ казенныхъ субсидій: мѣстнымъ обществамъ положено выдавать по 1 пенсу за каждый учебный день по слѣдующему расчету: предполагая по среднимъ выводамъ, удостовѣреннымъ докладною коммиссіей, что обученіе обходится въ 30 шил. (9 р.) въ годъ на ученика, казна принимаетъ на себя отъ 10 ш. (3 р.) до 15 шил. ($4\frac{1}{2}$ р.) и раздѣляя эту сумму на среднее число учебныхъ дней, коихъ полагается, тоже по изслѣдованіямъ коммиссіи, 140 въ году, выводитъ среднюю нормальную цифру пособій отъ 10 до 15 шил.=120 — 180 пенс., соотвѣтствующую нормальному числу учебныхъ дней не менѣе 120—180. Приплата эта выдается только за тѣхъ учениковъ, которые приходили въ школу не менѣе 100 дней въ году. Инспекторъ экзаменуетъ ежегодно каждаго ученика въ чтеніи, письмѣ и счетѣ, и если по какому либо изъ этихъ предметовъ успѣхи неудовлетворительны, то съ приплаты, ассигнуемой отъ казны, скидывается $\frac{1}{3}$ за каждый изъ этихъ предметовъ.

Казенная субсидія вовсе отказывается тѣмъ училищамъ: a) о коихъ инспекторъ показываетъ, что они устроены въ помѣщеніяхъ нездоровыхъ и тѣсныхъ, гдѣ на ученика приходится менѣе 80 куб. футовъ; b) гдѣ замѣчены тѣмъ же инспекторомъ важныя упу-

щенія и безпорядки, напримѣръ, что дневная вѣдомость о посѣщеніи учениковъ (diary,logbook) держится неисправно, c) въ коихъ преподаватель не экзаменованъ по установленному порядку.

Въ слѣдующую сессію парламента были предложены и приняты (28 марта 1862 г.) еще нѣкоторыя дополнительныя статьи: Независимо отъ поденной приплаты по 1 пенсу, о коей выше упомянуто, положено выдавать по 8 шил. приплаты за каждаго ученика, ходившаго въ школу не менѣе 200 разъ въ году, если отвѣты его по экзамену удовлетворительны, и еще сверхъ того по 4 шил. на всѣхъ учениковъ тѣмъ школамъ, которыя будутъ въ особенности одобрены инспекторомъ, такъ что maximum казенныхъ субсидій въ лучшихъ училищахъ можетъ дойти до 15+8+4=27 шил. (8 р. 10 к.) на ученика.

На этомъ, сколько намъ извѣстно, остановились новѣйшія преобразованія учебной части въ Англіи. Послѣднее слово еще далеко не сказано. Но успѣхи, оказанные этой системой добровольнаго соглашенія и казенныхъ пособій, замѣчательны и мы приводимъ слѣдующія статистическія данныя, напоминая читателю, что по парламентскому изслѣдованію 1803 года $\frac{9}{10}$ всего числа дѣтей королевства Англіи и княжества Валлиса не получали вовсе никакаго образованія.

Въ 1858 г. всѣхъ дѣтей учебнаго возраста (7—14 лѣтъ) считалось въ Англіи 2.655,767. Изъ нихъ обучалось 2.535,462; остается дѣтей, не получающихъ обученія, 120,305, менѣе 5%.

Но распредѣленіе учениковъ между народными школами и частными совершенно иное чѣмъ въ Пруссіи и Америкѣ: народныхъ школъ (public-schools) считается 24,563 и въ нихъ 1.675,158 учениковъ; въ средней сложности по 68 дѣтей на училище; частныхъ школъ 34,412 съ 860,304 учениками, по 25 на одну школу.

Это обстоятельство много облегчаетъ задачу правительства въ Англіи, слагая съ общихъ счетовъ болѣе $\frac{1}{3}$ расходовъ, принятыхъ частными лицами и благотворительными обществами на свой счетъ. — Субсидія отъ казны выдаются только народнымъ школамъ: въ 1860 году ими пользовались 6,897 школъ, въ коихъ числилось 917,255 воспитанниковъ; безъ пособій оставалось большее число школъ — 15,952, но съ меньшимъ числомъ учениковъ — 654,393.

Эти данныя, а именно, что на первыя приходится 135 ученика на школу, а на вторыя только 41 уже доказываютъ, что правительство быстро подвигается къ своей цѣли привлечь посредствомъ добровольнаго соглашенія большинство учащихся въ тѣ

заведенія, которыя подчиняются контролю центральныхъ властей.

Обращаясь затѣмъ къ главному хозяйственному вопросу о расходахъ на содержаніе училищъ, мы находимъ въ докладахъ парламентскихъ коммиссій слѣдующіе интересные выводы: Средняя стоимость содержанія 1 ученика (разумѣя одно обученіе) безъ содержанія обходится въ Англіи $1\frac{1}{2}$ ф.(10 р.50 к.) и считая въ году 44 учебныхъ недѣли, на 1 недѣлю приходится 8 пен. (20 к.). Эти суммы приняты за нормы для опредѣленія средствъ содержанія народныхъ школъ и затѣмъ самые источники училищныхъ доходовъ раздѣляются на три главныя категоріи: a) добровольныя пожертвованія и частныя складчины (Subscription, charitable endovments), b) школьная плата, вносимая самими учениками (school-pence), c) казенныя субсидіи (governments grants).

Какъ видно изъ этого, главные доходы, изъ коихъ покрываются учебныя издержки въ другихъ странахъ — мѣстные земскіе сборы, въ Англіи доселѣ еще не тронуты и приплату пособія въ пользу народныхъ школъ принимаетъ на себя не земство (не приходъ и не графство), а государственная казна. Исключеніе изъ этого общаго правила составляютъ только школы для призрѣваемыхъ дѣтей и для подсудимыхъ (workhouse —ragged-schools), которыя содержатся: первыя отъ приходскихъ обществъ, вторыя изъ земскихъ сборовъ (County-rate), но расходъ этотъ незначителенъ: изъ $2\frac{1}{2}$ милліоновъ всѣхъ дѣтей, посѣщающихъ школы, на эти двѣ категоріи приходится не болѣе 50 или 60 тысячъ.

Первую категорію доходовъ, добровольныя складчины и подписки, нельзя опредѣлить въ общемъ итогѣ; по приблизительному расчету они составляютъ около $\frac{1}{3}$ или $\frac{1}{4}$ всѣхъ сборовъ.

Школьная плата устанавливается приходскими начальствами и частными обществами по усмотрѣнію и потому очень различна.

Въ народныхъ школахъ (public-schools) обыкновенная плата отъ 1—2 пенс. въ недѣлю (въ мѣсяцъ отъ 10—20 коп.): изъ общаго числа учениковъ 78 человѣкъ на сто вносятъ по 1 и 2 п. въ недѣлю, 13 по 3 пенса, 6 по 4 пенса, остальные болѣе 4 пенсовъ.

Въ частныхъ школахъ плата гораздо выше, въ большей части этихъ училищъ она составляетъ отъ 2 до 6 пенсовъ въ недѣлю.

Третій источникъ governments grants, правительственныя субсидіи простирались въ 1860 г., какъ мы выше видѣли, на 800,000 ф., вычтя изъ нихъ расходы на учительскія семинаріи (въ 1859 году 80,188 ф.), остается на народныя школы 719,812 ф. Раз-

дѣляя эту сумму на число учениковъ въ училищахъ, пользующихся субсидіями — 917,255, приходится на каждаго ученика около 5 р. 50 к. правительственныхъ пособій. Если принять въ соображеніе, что по расчету парламентской коммиссіи обученіе и содержаніе школы и учителей обходится въ средней сложности по 10 р. 50 к. на ученика, и что изъ этой суммы сами они вносятъ школьной платы за 44 недѣли по 1—3 пенс. въ недѣлю, всего въ годъ отъ 110 до 330 к., то выходитъ, что въ училищахъ, получающихъ казенныя субсидіи, почти всѣ расходы, до 8 или 9 руб. съ ученика покрываются этими двумя источниками — казной и платой за обученіе.

Эти средніе выводы по числу учениковъ не совершенно точны, потому что часть казенныхъ субсидій распредѣляется не по числу учениковъ, но пропорціонально числу учительскихъ помощниковъ (queens-scholars), состоящихъ при народныхъ школахъ. Но главное заключеніе, которое мы хотѣли вывести изъ этихъ статистическихъ данныхъ, остается тѣмъ не менѣе въ полной силѣ, то именно, что послѣ долгихъ колебаній, подавивъ упорную оппозицію провинціальнаго сепаратизма и отвращеніе могущественной партіи тори и высшаго духовенства отъ всякаго вмѣшательства правительства, аристократическая Англія въ новѣйшее время послѣдовала примѣру своей демократической соперницы Новаго свѣта и уразумѣла основную истину народнаго образованія нашего вѣка, что безъ щедраго содѣйствія государственной казны просвѣщеніе народныхъ массъ обойтись не можетъ и что въ этой отрасли внутренняго управленія разумное руководство центральной власти должно быть допущено даже и при всестороннемъ развитіи мѣстнаго самоуправленія.

Намъ остается дополнить этотъ очеркъ начальнаго образованія Англіи нѣкоторыми отдѣльными описаніями — устройства учительской части, нормальныхъ школъ, спеціальныхъ училищъ при рабочихъ домахъ.

Мы уже замѣтили, что положеніе сельскихъ учителей было самою слабою стороною англійскихъ народныхъ школъ и что этому занятію посвящали себя только люди, отставленные по неспособности отъ другихъ службъ и должностей. Преобразованіе этого вѣдомства началось только въ 1846—1847 годахъ и выразилось въ двухъ главнѣйшихъ мѣропріятіяхъ; введенія учительскихъ питомцевъ или помощниковъ (pupil-teachers) и учреждени нормальныхъ школъ (normal-schools).

Въ основаніи всей системы начальнаго образованія принято общее правило, что частныя лица и общества вольны учреждать

и содержать школы, какъ имъ заблагоразсудится, но что правительство выдаетъ субсидіи только тѣмъ школамъ, которыя имѣютъ: 1) по одному или нѣсколько pupil-teachers; 2) учителя или наставника, выдержавшаго экзаменъ и получившаго аттестатъ, certificated teacher, master или mistress.

Такъ какъ эти два условія составляютъ главное отличіе англійской системы, то мы разсмотримъ ихъ съ нѣкоторою подробностію. [2])

Учительскіе помощники, pupil-teachers.

Тѣмъ начальнымъ школамъ, которыя по засвидѣтельствованію инспекторовъ найдены въ удовлетворительномъ состояніи, разрѣшается по особому распоряженію главнаго училищнаго управленія (Council of education) опредѣлять изъ числа своихъ учениковъ—учительскихъ помощниковъ или питомцевъ, на содержаніе коихъ отпускается добавочное казенное жалованье.

Притомъ требуется: a) чтобы по донесенію инспектора, школа имѣла экзаменованнаго и аттестованнаго главнаго наставника (certificated master), b) чтобы она снабжена была нужными учебными книгами и прочими принадлежностями, c) чтобы самое содержаніе школы и учителя было до извѣстной степени обезпечено мѣстными средствами, d) наконецъ чтобы ученики, предлагаемые въ должность учительскихъ помощниковъ, были не моложе 13 лѣтъ и выдержали въ присутствіи инспектора особый экзаменъ.

Въ одной школѣ, подъ руководствомъ одного наставника полагается учительскихъ помощниковъ не болѣе 4-хъ и на каждаго изъ нихъ не болѣе 40 учениковъ.

При такихъ условіяхъ правительство выдаетъ на каждаго pupil-teacher добавочнаго жалованья въ первый годъ 10 ф. (70 руб.) и прибавляя ежегодно по $2\frac{1}{2}$ ф. въ пятый годъ 20 ф. (140 руб.).

Кромѣ того учитель (master или teacher) за успѣшное подготовленіе таковыхъ учительскихъ помощниковъ получаетъ въ видѣ поощренія отъ правительства отъ 5 до 15 ф. (35—105 р.) ежегодно; если онъ сверхъ обыкновенныхъ предметовъ обучаетъ ихъ рисованію, садоводству, огородничеству, или рукодѣлью, то имѣетъ право на экстреннее пособіе отъ 1—3 ф. въ годъ за каждаго ученика.

Успѣхъ этой мѣры, которую англичане называютъ системой (pupil-teacher-system), превзошелъ ожиданія, и ей приписывается по единогласнымъ отзывамъ инспекторовъ и высшаго училищнаго начальства

быстрое улучшеніе методъ преподаванія. Что она дѣйствительно способствовала умноженію числа образованныхъ преподавателей, это доказывается тѣмъ, что не смотря на строгость экзамена и многосложность программы, огромное большинство этихъ учительскихъ помощниковъ (76%) выдерживали испытаніе и поступали на дѣйствительную службу въ званіи аттестованныхъ учителей.

Но эта мѣра была только предварительная и составляла, можно сказать, первую степень учительскаго образованія; она тѣсно связана съ другимъ учрежденіемъ, къ описанію коего мы и переходимъ.

Учительскія семинаріи (normal-schools) организованы тѣмъ же положеніемъ 1846 — 47 г. Существовавшая до того времени центральная и, если не ошибаемся, единственная нормальная школа въ Borough-Road указала только недостатки педагогическаго воспитанія, въ ней введеннаго, и къ исправленію этихъ недостатковъ приступлено было не ранѣе 1846 г.

По новому положенію нормальныя школы должны служить для высшаго и окончательнаго образованія учителей народныхъ школъ, уже получившихъ нѣкоторую подготовку при исправленіи должностей учительскихъ помощниковъ; такимъ образомъ лучшіе ученики начальныхъ училищъ по достиженіи 13 лѣтъ и до 18 проходятъ предварительный курсъ методики въ званіи pupil-teachers, какъ помощники старшихъ наставниковъ; за тѣмъ выдержавъ экзаменъ послѣ этого 5-лѣтняго курса, въ продолженіи коего пользуются пособіями отъ правительства отъ 5 до 15 ф. въ годъ, поступаютъ въ такъ называемыя учительскія семинаріи или нормальныя школы; здѣсь они подвергаются вторичному экзамену или, вѣрнѣе сказать, конкурсу для полученія стипендій и, выдержавъ его, поступаютъ на 1 и 2 года казеннокоштными студентами (queens-scholar) въ учительскія семинаріи. Эта организація есть главнѣйшая, существенная черта англійской системы начальнаго образованія, и ей приписываютъ всѣ успѣхи этого дѣла въ послѣдніе годы, успѣхи, нынѣ признаваемые даже противниками законоположенія 1846—47 г.

Число нормальныхъ школъ съ того времени стало быстро возрастать. Онѣ учреждались частными лицами и обществами: при національномъ обществѣ (national-society) нынѣ считается 3 normal-schools, при british-society тоже 3; при мѣстныхъ церковныхъ совѣтахъ (Diocesan boards of education) 9; всѣхъ 35, изъ коихъ только одна содержится частными средствами, всѣ прочія подчинились добровольно правительственному надзору, приняли ревизію инспекторовъ и вмѣстѣ

съ тѣмъ получили казенныя субсидіи, составляющія главную статью ихъ доходовъ.

Изъ всего числа 35 normal-schools или Training Colleges 16 мужскихъ, 15 женскихъ, 4 смѣшанныхъ.

Всѣхъ студентовъ (students) считалось въ 1862 г. 1,134 мужскаго пола, 1,121 женскаго, всего 2,555, изъ коихъ 2,095 казенныхъ стипендіатовъ. Въ 1863 г. число студентовъ возросло до 2,393.

Содержаніе этихъ школъ покрывается отчасти частными средствами обществъ, отчасти казною.

Въ 1858 г. на всѣ нормальныя школы тратилось въ годъ 94,734 ф., изъ коихъ 50,513 ф. (около 53%) покрывались казенными субсидіями. Въ 1862 изъ 103,088 ф. казна принимала на свой счетъ 80,886 ф. (78%).

По средней сложности расходы на нормальныя школы обходились въ 45 ф. (315 р.) на одного студента; стипендій выдается студенту мужскаго пола 23 ф. (161 руб.), женскаго пола 17 ф. (119 р.).

Въ концѣ каждаго года (въ декаярѣ м.) производится коронным инспекторомъ общій экзаменъ какъ студентамъ, переходящимъ изъ младшихъ курсовъ въ старшіе, такъ и выпускнымъ, поступающимъ на дѣйствительную учительскую службу. Послѣдствія этого экзамена весьма важны и составляютъ главное основаніе для распредѣленія казенныхъ субсидій; каждому воспитаннику выдается ежегодно аттестатъ, смотря по его успѣхамъ, 1-го, 2-го или 3-го разряда и аттестаты эти даютъ училищному начальству, независимо отъ стипендій, право на полученіе особаго пособія по 13—20 ф. за каждый аттестатъ 1-го разряда и по 16—24 ф. за 2-ой разрядъ. Наконецъ при выпускѣ лучшіе студенты, получившіе особое свидѣтельство за отличіе (certificates of merit) обезпечиваются постояннымъ добавочнымъ жалованьемъ (augmentation grant), которое имъ отпускается отъ казны во все время ихъ служенія въ званіи учителя народныхъ школъ, если притомъ мѣстное училищное вѣдомство съ своей стороны ему гарантируетъ приличную квартиру и нужное содержаніе. Эта приплата простирается, смотря по разрядамъ, отъ 45 — 90 ф. на учителя (315— 630 руб.) и 30—60 ф. (210—420 руб.) на учительницу.

Всѣ таковыя правительственныя пособія могутъ быть пріостановлены по распоряженію центральнаго начальства, въ случаѣ дурнаго поведенія учителя или злоупотребленій и упущеній мѣстныхъ училищныхъ властей.

Особый разрядъ составляютъ школы для бѣдныхъ, носящія

различныя названія parish-schools, workhouse-schools, ragged-schools, industrial-schools. Къ этому же разряду надо отнести и училища, устраиваемыя при фабрикахъ для дѣтей чернорабочихъ (workmen).

Parish-schools, приходскія училища не составляютъ собственно отдѣльнаго учрежденія: они обыкновенно основываются частными лицами или приходскими обществами (parish) по собственной ихъ инииціативѣ, содержатся отчасти пожертвованіями, отчасти общественными сборами и завѣдываются церковнымъ причтомъ.

Главное ихъ отличіе отъ прочихъ народныхъ школъ заключается въ томъ, что въ нихъ дается обученіе безплатно бѣднѣйшимъ дѣтямъ.

Workhouse-schools, школы при рабочихъ домахъ. Эти школы принадлежатъ къ вѣдомству общественнаго призрѣнія и устроены для воспитанія дѣтей, призрѣваемыхъ и неимущихъ. Въ 1834 г. мѣстнымъ приказамъ общественнаго призрѣнія (boards of Guardian) вмѣнено въ обязанность содержать при каждомъ рабочемъ домѣ школу для малолѣтнихъ на счетъ общихъ суммъ налога для бѣдныхъ (poor-rate). Но этотъ опытъ повидимому оказался вовсе неудачнымъ: многіе приходы обнаружили полную свою несостоятельность къ веденію такаго дѣла, какъ учебное образованіе, и школы, ими открытыя, были въ самомъ жалкомъ положеніи; вскорѣ, въ 1841 г. парламентъ вынужденъ былъ принять новую мѣру, онъ предложилъ отдѣльнымъ приходамъ соединиться въ училищные округа, пространство коихъ должно быть не болѣе 15 англійскихъ квадратныхъ миль и избирая одинъ изъ центральныхъ рабочихъ домовъ, открывать при немъ общую школу для призрѣваемыхъ дѣтей. На этотъ предметъ ассигновано экстренное пособіе отъ правительства въ 30,000 ф. (210,000 руб.). Но и эта мѣра не подѣйствовала: съ 1841 по 1859 г. открыто было на этомъ основаніи всего 6 окружныхъ школъ (district-schools) съ 2682 учениками.

Главный упрекъ, который дѣлали этимъ учебнымъ заведеніямъ, былъ за ихъ сляніе съ рабочими домами и воспитаніе дѣтей въ зачумленной средѣ бродягъ и нищихъ; для устраненія этихъ неудобствъ предпринято было устройство отдѣльныхъ школъ, числящихся при рабочихъ домахъ, но помѣщаемыхъ отдѣльно (separate workhouse-schools); но и таковыхъ училищъ числилось въ 1859 г всего въ Англіи и кн. Валлисѣ 19 съ 4381 ученикомъ.

Такимъ образомъ по оффиціальнымъ свѣдѣніямъ за 1859 г. изъ всего числа призрѣваемыхъ малолѣтнихъ, около 50,000 получали нѣсколько лучшее образованіе въ district-schools 2,682, въ separate schools 4,381, всѣ прочіе около 42,937, заключенные въ рабочихъ домахъ

вмѣстѣ съ преступниками, воспитывались, можно сказать, въ развратѣ и порокѣ.

Эти соображенія, выясненныя какъ все выясняется въ Англіи — гласною печатью, практическимъ смысломъ, опытомъ, а не умозрѣніями, заставили англичанъ перейти къ другому способу вспомоществованія для дѣтей неимущихъ родителей: а именно раздавать пособія для воспитанія нищихъ по домамъ (out door paupers). Въ 1859 г. таковыхъ училищныхъ пособій ассигновано было 288,424 дѣтямъ.

Ragged-Industrial-Reformaties Schools.

Характеристическая черта англійскаго быта есть учрежденіе или, лучше сказать, попытки къ учрежденію особыхъ школъ для неимущихъ и раздѣленіе самихъ малолѣтнихъ на классы и разряды по матеріальнымъ средствамъ и состоянію ихъ родителей: кромѣ вышеупомянутыхъ школъ для дѣтей, формально и оффиціально приписанныхъ къ классу неимущихъ (paupers), нашелся еще особый разрядъ малолѣтнихъ, родители коихъ хотя и имѣли собственно для себя средства пропитанія, но оставляли дѣтей своихъ безъ призрѣнія, высылая ихъ въ умышленно оборванной одеждѣ на собираніе милостыни въ большихъ городахъ. Изъ этой спеціальной категоріи нищихъ, которые такимъ образомъ не могли быть приписаны къ вѣдомству общественнаго призрѣнія, но тѣмъ не менѣе требовали помощи и всего болѣе заслуживали сострадація, образовалась и особая категорія школъ ragged-schools — школы оборванцевъ.

Само собой разумѣется, что такое презрительное названіе наложило на эти жалкія училища клеймо отверженія и не смотря на аристократическій составъ благотворительнаго общества, принявшаго ихъ въ свое завѣдываніе (ragged-school-union), состоящаго подъ предсѣдательствомъ одного изъ столбовыхъ вельможъ Lord-a Schaftesbury, положеніе ихъ было столь неудовлетворительно, что черезъ нѣсколько лѣтъ, въ 1856 г. (общество было основано въ 1844 г.) правительство вынуждено было принять мѣры къ ихъ преобразованію. Мѣры эти состояли въ томъ, что этимъ ragged-schools предложены были казенныя субсидіи, а именно по 50 шилл. (15 руб.) на ученика, половину квартирной платы и $\frac{1}{3}$ расходовъ на учебныя книги и пособія, подъ условіемъ, чтобы онѣ обучали дѣтей, кромѣ грамоты, земледѣльческимъ или другимъ разнымъ работамъ и подчинились ревизіи инспекторовъ, наряжаемыхъ отъ Главноуправленія народныхъ школъ.

Эти преобразованныя школы оборванцевъ приняли названіе Ремесленныхъ или Реформированныхъ училищъ. Послѣднія, Reforma-

tories отличаются отъ первыхъ еще тѣмъ, что предназначены исключительно для несовершеннолѣтнихъ, приговоренныхъ по суду, и содержатся изъ общихъ земскихъ сборовъ графства (county-rate).

Полный перечень всѣхъ начальныхъ школъ Англіи, съ безчисленными ихъ наименованіями, соотвѣтствующими многоразличнымъ ихъ направленіямъ, системамъ, методамъ, благотворительнымъ, научнымъ, общечеловѣческимъ, религіознымъ, спеціальнымъ, техническимъ цѣлямъ—перечень этотъ былъ бы слишкомъ длиненъ.

Система начальнаго образованія въ Англіи есть отрицаніе всякой системы, торжество личной и частной инниціативы.

Отъ этого понятно, что она порицается и отвергается учеными нѣмецкими писателями, представителями педагогической науки, съ ожесточеніемъ, какъ безобразное смѣшеніе всѣхъ здравыхъ и превратныхъ понятій, какъ поприще всякихъ безразсудныхъ попытокъ, эмпирическихъ опытовъ надъ человѣческимъ умомъ, и неограниченнаго произвола, часто переходящаго въ шарлатанство. Прочіе народы европейскаго континента, для коихъ германцы въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія служатъ авторитетомъ, приняли ихъ мнѣніе, соотвѣтствующее общему духу порядка и однообразія, противъ коего, можно сказать, протестуетъ всѣми силами Англія съ своими разнообразнѣйшими школами, устроенными по разнообразнѣйшимъ образцамъ. Англійскіе пріемы, англійская организація народныхъ школъ окончательно признаны европейскими педагогами безсмысленными и противъ столь высокихъ авторитетовъ возражать бы намъ не слѣдовало, если бъ мы не имѣли передъ собой факта, что въ теченіи 25 лѣтъ, съ 1833 — 1858 г., эти безсмысленные порядки, противные всякой методикѣ и дидактикѣ, привели однако Англію отъ полной безграмотности всего простонародья къ тому результату, что всѣ малолѣтніе, за исключеніемъ 120,305, получаютъ начальное образованіе.

Передъ подобными положительными данными (а статистическимъ даннымъ въ Англіи можно вѣрить, потому что они повѣряются свободной печатью и гласнымъ парламентомъ), передъ подобнымъ фактомъ наука должна бы, кажется, смягчить свой приговоръ и признать нѣкоторыя достоинства за организаціей и организмомъ, дѣйствующими съ такой изумительной быстротой.

Для насъ, разсматривающихъ начальное образованіе съ земской и общественной точки зрѣнія, то есть въ хозяйственномъ и соціальномъ отношеніи, важнѣе всего та сторона вопроса, которая касается общаго распредѣленія народныхъ школъ, способовъ ихъ содержанія, снабженія

ихъ учебными средствами и наставниками, однимъ словомъ практической части этого вѣдомства.

Другая сторона педагогическая: она рѣшаетъ вопросъ о цѣлесообразности принятыхъ мѣръ и разсматриваетъ, какими методами и пріемами достигается наивысшій уровень народнаго просвѣщенія.

Поставя такимъ образомъ обѣ стороны вопроса и обращаясь преимущественно къ первой, мы смѣемъ заявить, что англійская организація (какъ-бы она ни была несовершенна въ строго педагогическомъ отношеніи), кажется намъ наилучшей для возбужденія въ народныхъ массахъ живаго интереса къ дѣлу просвѣщенія и вмѣстѣ съ тѣмъ самой благоразумной для правильнаго и раціональнаго руководства самодѣятельностію народа. Она оставляетъ частнымъ обществамъ и лицамъ всю инціативу, не устрашаетъ ихъ тягостными, обязательными поборами, не принуждаетъ бѣдныхъ родителей или даже бездѣтныхъ отцовъ семействъ, какъ въ Пруссіи, платить за богатыхъ, но съ другой стороны вводитъ постепенно правительственный надзоръ надъ всѣми училищами, подвергаетъ каждую школу, каждаго ученика, каждаго учителя общей инспекціи, исходящей отъ единаго центральнаго учрежденія, и вознаграждаетъ ихъ за эту уступку щедрыми пособіями, простирающимися, какъ выше сказано, до 55% всѣхъ училищныхъ расходовъ.

Нѣкоторые нѣмецкіе писатели, уже черезъ чуръ строгіе въ своихъ сужденіяхъ, дѣлаютъ этой системѣ правительственныхъ субсидій упрекъ, что она будто-бы соблазняетъ учителей матеріальными выгодами; но здѣсь, по нашему мнѣнію, цѣль вполнѣ оправдываетъ средства.

Цѣль же эта состоитъ въ томъ, чтобы, не нарушая организма мѣстнаго самоуправленія, не измѣняя наспльственно прежняго порядка обученія, признаваемаго нынѣ несовершеннымъ, в н у ш а т ь с а м о м у н а р о д у п о т р е б н о с т ь л у ч ш е й о р г а н и з а ц і и и приводить его постепенно, но непреложно къ здравымъ понятіямъ о народномъ просвѣщеніи.

Въ странѣ какъ Соединенные штаты, гдѣ первыя колоніи въ XVII вѣкѣ были основаны, можно сказать, подъ знаменемъ народной школы и высокаго значенія всенародной грамотности, гдѣ вся соціальная основа пропитана духомъ личной самодѣятельности, тамъ не нужно было привлекать народъ къ сознанію пользы и нужды элементарнаго обученія, потому что эти пользы и нужды сами собой проникали въ тѣло и душу каждаго человѣка, коснувшагося почвы вольной республики; тамъ достаточно было открыть школы, чтобы ихъ наполнить учащимися и снабдить ихъ всѣми нужными средствами.

Но въ Англіи и во всѣхъ странахъ съ болѣе или менѣе сословными учрежденіями — дѣло другое.

Просвѣщеніе было въ Старомъ свѣтѣ исконное и высшее преимущество благородныхъ и торговыхъ классовъ и для того, чтобы убѣдить съ одной стороны эти имущіе классы удѣлить часть своихъ избытковъ на воспитаніе неимущихъ, съ другой же, чтобы объяснить самимъ неимущимъ пользу грамотности, которую они въ своемъ угнетенномъ быту ни къ чему доселѣ примѣнить не могли, для всего этого потребовались многосложныя мѣры: Пруссія избрала систему принудительную, Англія — порядокъ добровольныхъ соглашеній посредствомъ казенныхъ субсидій, и если результаты, добытые этими двумя народами въ настоящій моментъ ихъ соціальнаго развитія почти одинаковы, то едва ли не слѣдуетъ дать предпочтеніе той организаціи, которая внушаетъ самому народу потребность просвѣщенія передъ той, которая его принуждаетъ къ такому же просвѣщенію.

П о р я д о к ъ р е в и з і и ш к о л ъ п о с р е д с т в о м ъ и н с п е к т о р о в ъ намъ кажется краеугольнымъ камнемъ всей англійской системы и наилучшимъ средствомъ для соглашенія самостоятельности мѣстныхъ обществъ со вмѣшательствомъ правительственныхъ властей. Системѣ экзаменовъ и аттестатовъ, введенной положеніемъ 1846 — 1847 г., дѣлаютъ упрекъ, отчасти справедливый, что она слишкомъ сложна, такъ какъ аттестатовъ полагается до 9 степеней, согласно коимъ ассигнуются и казенныя субсидіи, тоже раздѣляемыя на 9 разрядовъ. Замѣчаютъ также, что власть этихъ инспекторовъ, отъ аттестацій коихъ зависитъ благосостояніе и даже существованіе училищъ, слишкомъ велика и подаетъ поводъ къ частымъ пререканіямъ. Новѣйшія преобразованія клонятся къ тому, чтобы упростить экзамены и дать нѣкоторыя точнѣйшія нормы для обозначенія успѣховъ отдѣльныхъ школъ.

Но главнѣйшій и уже не отчасти, а вполнѣ справедливый упрекъ, тоже дѣлаемый системѣ начальнаго образованія въ Англіи, есть тотъ, что она носитъ на себѣ отпечатокъ глубокой розни англійскаго общественнаго строя и не только не содѣйствуетъ къ сліянію классовъ, сектъ, партій, но какъ будто переноситъ въ самую школу всѣ оттѣнки соціальнаго быта, всѣ разряды англійскаго общества. Мы уже нѣсколько разъ въ этомъ сочиненіи упоминали, что въ Англіи не существуетъ и никогда не было сословій въ томъ аристократическомъ смыслѣ, какъ разумѣли ихъ французы и нѣмцы, по праву рожденія, по занятіямъ, промысламъ или заслугамъ, но что весь народъ англійскій раздѣляется во всѣхъ земскихъ общественныхъ своихъ отношеніяхъ на

два разряда — имущихъ и неимущихъ. Это-то рѣзкое, глубокое, непримиримое различіе внесено и въ организацію начальныхъ школъ или, вѣрнѣе сказать, оно отразилось въ нихъ какъ темная, но присущая всѣмъ народнымъ нравамъ, сторона англійскаго общественнаго быта.

Въ этомъ отношеніи всѣ начальныя школы раздѣляются во первыхъ на двѣ категоріи: народныя и частныя, public schools, private schools, которыя соотвѣтствуютъ главному дѣленію всѣхъ англійскихъ подданныхъ на имущій классъ и неимущій. Замѣчательно опредѣленіе, дѣлаемое однимъ англійскимъ авторомъ Senior: The labourer wohse children frequent the public schools and the ratepayer whose children do not frequent them.

Народная школа предназначена для чернорабочихъ, земледѣльцевъ — the labourer; ratepayer, то есть податной обыватель, владѣющій имуществомъ и по оному обложенный земскими сборами (rates), не долженъ пользоваться учебнымъ заведеніемъ, устроеннымъ для бѣдныхъ дѣтей. Пропорція дѣтей, обучаемыхъ въ народныхъ и частныхъ школахъ (въ первыхъ 1.675,158, во вторыхъ 860,304), указываетъ и пропорцію неимущихъ къ имущимъ въ Англіи. Хотя въ новѣйшее время правительство и старалось привлечь частные пенсіоны къ общему управленію народнаго просвѣщенія, предлагая имъ такія же пособія какъ и народнымъ школамъ, если они подчинятся ревизіямъ инспекторовъ, но повидимому, мѣра эта не имѣла успѣха: парламентская коммиссія 1858 г. доносила, что въ 10 округахъ, гдѣ производилось изслѣдованіе, изъ числа 3,594 частныхъ учителей только 17 имѣли аттестаты и пользовались казенными субсидіями.

И такъ первый важнѣйшій результатъ англійскаго воспитанія есть тотъ, что только неимущество, пролетаріятъ даетъ право на дешевое или безплатное обученіе въ народной школѣ на счетъ мѣстныхъ обществъ и государственной казны и что всѣ прочія дѣти и цѣлыя поколѣнія изъ рода въ родъ воспитываются на свой собственный коштъ, платя такимъ образомъ вдвойнѣ и за свое обученіе и за элементарное образованіе бѣдныхъ, нищихъ, бѣглыхъ, бродягъ, оборванцевъ; а такъ какъ на 1 ученика частныхъ школъ приходится по 2 ученика народныхъ школъ, то въ общемъ итогѣ выходитъ, что каждый ratepayer — податной обыватель воспитываетъ на свой счетъ по два чужихъ на каждаго изъ своихъ дѣтей.

Но и въ этомъ второмъ разрядѣ народныхъ школъ для бѣдныхъ дѣтей приняты еще многочисленныя подраздѣленія. Ихъ можно раздѣлить

на двѣ главныя группы: а) такія училища, гдѣ кромѣ казенныхъ субсидій и общественныхъ суммъ полагается извѣстная, хотя и весьма умѣренная плата и b) такія, гдѣ обученіе и даже содержаніе безплатны.

Къ первымъ относятся большая часть всѣхъ начальныхъ училищъ PARISH-NATIONAL-BRITISH SCHOOLS и всѣ прочія, учрежденныя благотворительными обществами, приходами, училищными округами; въ нихъ введена плата, отъ 1 до 2 пенсовъ въ недѣлю (10 — 20 коп. въ мѣсяцъ) какъ будто для того, чтобы отдѣлить этотъ высшій разрядъ неимущихъ отъ низшаго, обреченнаго на безвыходную нищету и безпріютное бродяжничество. Но и этихъ послѣднихъ англійская благотворительность не забываетъ, по крайней мѣрѣ въ малолѣтствѣ, пока ручная работа имъ не по силамъ; подъ безчисленными наименованіями, со всевозможными цѣлями, направленіями, религіозными тенденціями открываются безпрерывно новые unions и societys, гдѣ малолѣтніе сортируются также тщательно какъ и разныя сѣмена растеній или породы животныхъ, выводимыя въ Англіи, какъ извѣстно съ отмѣннымъ искуствомъ. Къ этому послѣднему разряду относятся industrial-schools для техническаго образованія, reformatories—для малолѣтнихъ, присужденныхъ къ тюремному заключенію, dame-schools—дѣтскіе пріюты, workhouse-schools—школы при рабочихъ домахъ, фабричныя школы для фабричныхъ работниковъ, evening-schools, union houses и наконецъ на послѣдней ступени этой лѣстницы, нисходящей до глубины англійскаго общества ragged-schools, соотвѣтствующія пролетаріяту во всей его наготѣ, лохмотьяхъ и рубищахъ.

Можно сказать, что англійская элементарная школа есть точнѣйшій снимокъ, вѣрное и полное изображеніе всего строя англійскаго общества, всѣхъ его высокихъ достоинствъ и грубыхъ пороковъ. Точно такъ какъ въ политическомъ и общественномъ быту взрослые люди разбиты на два лагеря, имущихъ и неимущихъ, такъ и малолѣтніе получаютъ воспитаніе сообразно имуществу своихъ родителей. На школьной скамьѣ дѣти сидятъ по разряду ихъ состоянія: нищіе съ нищими, чернорабочіе съ чернорабочими, фабричные съ фабричными; высшія сословія вовсе отдѣляются отъ низшихъ, нигдѣ съ ними не сходятся, воспитываются на свой коштъ, и съ малолѣтства привыкаютъ смотрѣть на рабочаго какъ на человѣка, призрѣваемаго на счетъ общественной и частной благотворительности, и на дѣтей его какъ на своихъ пансіонеровъ и стипендіатовъ.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ (и эту черту англійскаго общественнаго быта

надо замѣтить и запомнить) низшіе классы уволены отъ всякихъ обязательныхъ повинностей и сборовъ на содержаніе училищъ. Ни принудительнаго обученія (Schulpflichtigkeit), какъ въ Пруссіи, ни обязанности для сельскихъ и городскихъ обществъ содержать школу и платить на нее, какъ въ Америкѣ, не существуетъ въ Англіи. Школы устраиваются и содержатся частными человѣколюбивыми обществами изъ добровольныхъ подаяній высшихъ сословій, духовныхъ и свѣтскихъ, покрывающихъ около $\frac{1}{3}$ или $\frac{1}{4}$ всѣхъ училищныхъ расходовъ — другая треть выплачивается государственной казной — остальная сумма самими учениками; но такъ какъ ни сборы, ни посѣщеніе школы ни для кого не обязательны, то бѣднѣйшія семьи сами собой пользуются полною льготой отъ всякихъ расходовъ.

Эту систему англійскаго начальнаго образованія нельзя защищать безусловно ни съ педагогической, ни съ соціальной стороны вопроса; она поддерживаетъ и увѣковѣчиваетъ рознь сословій и дѣленіе народа на политическія партіи, религіозныя секты и общественные классы.

Частныя общества, содержащія школы, ревнуютъ не столько объ образованіи, сколько о привлеченіи въ свои школы и къ своимъ политическимъ видамъ наибольшей массы низшихъ классовъ народа. Всѣ эти недостатки сознаются нынѣ въ Англіи и къ коренному преобразованію начальныхъ школъ уже приступлено. Изслѣдованіе настоящаго положенія въ особенности полезно и поучительно въ томъ отношеніи, что оно указываетъ правильный и постепенный переходъ отъ неурядицы прежней системы, отъ полной и неограниченной самодѣятельности частныхъ лицъ и обществъ къ новой современной организаціи, соглашающей принципы мѣстнаго самоуправленія и правительственнаго надзора въ предѣлахъ строгой законности, на основаніи общихъ соображеній, а не личнаго произвола и административнаго самовластія. [3])

Франція.

Французскіе писатели всѣ единогласно свидѣтельствуютъ, что въ дѣлѣ начальнаго образованія ихъ отечество далеко отстало отъ другихъ континентальныхъ государствъ — Германіи, Бельгіи, Голландіи, Швейцаріи. Слѣдующія числовыя данныя подтверждаютъ это мнѣніе:

Въ 1832 году на 32 мил. жителей считалось во всѣхъ школахъ около 2 мил. учениковъ или $62\frac{1}{2}$ на 1,000 жителей. Въ 1847 году на 35 мил. жителей 3.146,510 учениковъ или 89,9 на 1,000 жителей.

Въ 1863 г. изъ общаго числа дѣтей 7 — 15 лѣтн. возраста одна пятая 884,887 не получала никакаго образованія.

Степень познаній, пріобрѣтаемыхъ во французскихъ народныхъ школахъ, также оказывается самой низкой: изъ 657,401 дѣтей, выпущенныхъ изъ школъ въ 1863 г., только 60% умѣли читать и писать; остальные 40% признаны малограмотными.

Изъ 100 рекрутъ (conscrits), принятыхъ въ 1862 г., было неграмотныхъ 27.

Изъ 200 мужчинъ и женщинъ, вступившихъ въ бракъ въ 1862 г. не могли подписать своихъ именъ 28 первыхъ и 54 вторыхъ.

Особенно поразительна неравномѣрность, съ коей распредѣлено просвѣщеніе во Франціи: въ центральныхъ и сѣверныхъ департаментахъ пропорція неграмотныхъ очень низка: на 100 жителей 3; въ западныхъ и южныхъ она доходитъ до 68% (въ департаментѣ Финистеръ).

Сознавая и оплакивая этотъ грустный фактъ, разныя политическія партіи приписываютъ эту отсталость дѣйствію тѣхъ правительствъ, принципы коихъ не согласны съ ихъ убѣжденіями и на оборотъ, иниціативу всѣхъ благихъ начинаній приписываютъ тѣмъ властямъ и династіямъ, коимъ сочувствуютъ.

Такъ напримѣръ, легитимисты съ гордостію ссылаются на эдикты прежнихъ королей, посуливших Франціи, въ родѣ знаменитой poule au pot Гейнриха IV, и благодѣяніе всенароднаго образованія; они приводятъ даже акты провинціальныхъ парламентовъ XVI столѣтія, по коимъ предписывается: lever une contribution pour l'instruction de la pauvre jeunesse du plat pays et soient tenus les pères et mères à peine d'amende à envoyer les dits enfants à l'école (Cahier des charges du Parlement d'Orléans de 1560 art. XII); изъ этого сторонники ancien régime заключаютъ, что всенародное и обязательное обученіе было уже на умѣ королей и парламентовъ Франціи и что только революція воспрепятствовала осуществленію этихъ великихъ предначертаній.

Съ другаго берега, изъ либеральнаго лагеря отвѣчаютъ, что вся честь и слава въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія, починъ и признаніе его нужды и пользы принадлежатъ великой революціи, что она провозгласила обязательность и безплатность обученія какъ одно изъ своихъ основныхъ началъ (principes de 1789) и что дѣло это было остановлено и испорчено противодѣйствіемъ монархическихъ партій.

И дѣйствительно въ числѣ многочисленныхъ и высокихъ истинъ, пущенныхъ въ ходъ французской революціей, были и слѣдующія: Il sera

créé et organisé une instruction publique, commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties indispensables pour tous les hommes. (Constitution du 3 septembre 1791. Titre 1.)

L'instruction est le besoin de tous. La société doit favoriser de tout son pouvoir les progrès de la raison publique et mettre l'instruction à la portée de tous. (Constitution du 24 juin 1793. Art. 22.)

Но кромѣ этихъ напыщенныхъ фразъ революціонныя правительства ничего не успѣли или не умѣли сдѣлать для просвѣщенія народныхъ массъ и пресловутые принципы 1789 г. по сіе время, по прошествіи 80 лѣтъ, не получили и начала примѣненія въ своемъ отечествѣ, между тѣмъ какъ уже въ девяностыхъ годахъ прошлаго столѣтія Пруссія и вся сѣверная Германія ихъ себѣ усвоили, а Соединенные штаты ихъ примѣнили въ самыхъ широкихъ размѣрахъ.

Обсуждая безпристрастно это странное положеніе великой націи, какъ будто неспособной вводить въ дѣйствіе реформы и улучшенія, ею прежде всѣхъ другихъ народовъ признаваемыя и торжественно провозглашаемыя, мы должны придти къ заключенію, что въ организмѣ Франціи есть какой либо порокъ, задерживающій это приспособленіе. Этотъ порокъ, по нашему мнѣнію, есть излишняя административная централизація, и ни въ одномъ изъ вѣдомствъ внутренняго управленія она не проявилась съ такою послѣдовательною и неумолимою строгостію какъ въ народномъ просвѣщеніи.

Настоящимъ устроителемъ учебнаго вѣдомства какъ и всѣхъ другихъ отраслей администраціи является во Франціи не революція, а ея державный преемникъ и суровый укротитель Наполеонъ I. Декретомъ 17 марта 1808 г. основана была та система народнаго образованія, которой понынѣ слѣдуетъ Франція и какъ бы ни утверждали французы, что наполеоновская политика была подтвержденіемъ и развитіемъ принциповъ великой революціи, какъ бы они ни старались увѣрить себя и другихъ, что демократическая имперія была продолженіемъ демократической республики, для посторонняго изслѣдователя, не посвященнаго въ эти таинственныя соображенія, трудно найти какую либо связь между системой всенароднаго обученія, провозглашенной учредительнымъ собраніемъ 1791 г., и уставомъ 1808 г. Въ этомъ уставѣ принципъ централизаціи былъ примѣненъ вполнѣ и безусловно ко всѣмъ учебнымъ заведеніямъ: во главѣ ихъ поставленъ университетъ (Institut National, Université de France); Франція раздѣлена на учебные округа, школы на разряды, écoles primaires, secondaires, supérieures; учебное вѣдомство пользовалось самостоятельностію въ томъ отношеніи, что завѣдывалось

собственными чинами, независимыми отъ министровъ, но университетъ составлялъ тоже особое центральное главноуправленіе, такое же министерство какъ и прочія, подчиненное личной власти императора, выдѣлявшееся изъ всего общественнаго строя страны и полновластное въ отношеніи всѣхъ народныхъ школъ, сельскихъ учителей и мѣстныхъ обществъ, ему подвѣдомственныхъ. [4])

Этотъ главный характеръ удержался понынѣ въ учебной организаціи Франціи, хотя послѣдующія правительства нѣсколько разъ пытались ввести земскій элементъ въ управленіе начальныхъ школъ. Такъ закономъ 22 февраля 1816 г. учреждены были въ коммунахъ комитеты изъ мѣстныхъ обывателей (Comités de surveillance pour l'instruction publique); по уставу 1833 года выборъ членовъ этого комитета былъ предоставленъ муниципальнымъ совѣтамъ и имъ же дано право опредѣлять учителей съ утвержденіемъ министра. Но съ 1850 г. послѣдовала реакція; партія порядка, le grand parti de l'ordre, какъ называли сами себя династическіе кружки того времени, поспѣшила въ виду охранительныхъ своихъ принциповъ упразднить выборные комитеты (comités locaux) и замѣнить ихъ коронными чиновниками, inspecteurs d'arrondissement, которые въ свою очередь подчинены были высшему начальству, какъ должностныя лица (chefs de service), прямо зависящія отъ администраціи.

Особенно любопытно прослѣдить въ новѣйшей французской исторіи безконечныя колебанія въ порядкѣ опредѣленія сельскихъ учителей. По закону революціи (Décret du 27 Brumaire art. III) они назначались присяжными, выбранными отъ общества; по закону 1 мая 1802 г. — меромъ по соглашенію съ муниципальнымъ совѣтомъ; по королевскому приказу 20 февраля 1816 г. — ректоромъ академіи; по приказу 21 апр. 1828 г. — епархіальнымъ епископомъ; по уставу 1833 г. — муниципальнымъ совѣтомъ съ утвержденіемъ министра; по приказу 9 марта 1852 г. — опять ректоромъ и наконецъ по законоположенію 14 іюня 1854 г. — префектомъ.

Эта система, введенная Наполеономъ I., достигла полнаго своего развитія при Наполеонѣ III. Какъ мы выше видѣли, вторая имперія застала училищное вѣдомство въ положеніи довольно либеральномъ, реорганизованномъ въ министерствѣ Гизо.

По закону 15 марта 1850 г., подтвердившему положеніе 1833 года, учительскія должности замѣщались муниципальными совѣтами; они выбирали кандидатовъ изъ особаго списка (liste d'admissibilité), составляемаго академическимъ совѣтомъ департамента (Conseil académique) или

предлагаемаго начальниками духовныхъ обществъ католическаго вѣроисповѣданія, завѣдывающихъ церковными и монастырскими училищами; тоже самое право предлагать кандидатовъ предоставлялось и консисторіямъ протестантскимъ и другимъ;—но право опредѣленія въ должность оставалось всецѣло за муниципальнымъ совѣтомъ, то есть за представителями мѣстной коммуны.

Немедленно по провозглашеніи имперіи сдѣлана была первая попытка къ ограниченію этого права: закономъ 9 марта 1852 г. установлено, что сельскіе учители опредѣляются ректорами академій, по уполномочію министра (par délégation du ministre), и что мнѣнія муниципальныхъ совѣтовъ при этомъ только выслушиваются, les Conseils municipaux entendus.—Затѣмъ немедленно послѣдовало разъясненіе закона циркуляромъ министра (3 апрѣля 1852 г.), въ коемъ объяснено, что собственно мнѣнія муниципальныхъ совѣтовъ отбираются только съ тою цѣлію, чтобы узнать ихъ желаніе — опредѣлить ли въ должность учителя свѣтское или духовное лицо.

Этимъ сдѣланъ уже былъ первый, но весьма важный шагъ къ подчиненію сельскихъ учителей безотвѣтственной власти министра. Но по коренному принципу административной централизаціи, преобразованіе это было еще не полно, пока особое вѣдомство, а именно учебное, въ лицѣ ректора академіи завѣдывало опредѣленіемъ учителей и дисциплинарной властію надъ ними. Для порядка и связи управленія признавалось неудобнымъ, чтобы люди науки вмѣшивались въ народное образованіе и чтобы эта важнѣйшая часть такимъ образомъ была изъята изъ круга дѣйствій настоящаго представителя власти — начальника департамента и изъ общаго руководства полиціи, сосредоточенной въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ. По этимъ соображеніямъ былъ изданъ новый законъ (24 іюня 1854 г. ст. 8), по коему опредѣленіе въ должности учителей народныхъ школъ поручено префекту; ему же предоставлено дѣлать имъ замѣчанія и выговоры, отстранять временно или вовсе отставлять отъ должности, производить вычеты изъ жалованья или удерживать оное сполна (reprimander, suspendre avec ou sans privation totale ou partielle de traitement, ou révoquer l'instituteur communal).

Законъ этотъ однако подалъ вскорѣ поводъ къ нѣкоторымъ недоразумѣніямъ, такъ какъ въ немъ не было утвердительно сказано, чтобы прежній совѣщательный голосъ муниципальныхъ совѣтовъ былъ отмѣненъ и по жалобамъ нѣкоторыхъ провинціальныхъ жителей дѣло восходило до сената; послушный сенатъ оправдалъ префекта, опредѣлившаго

какого-то учителя безъ спроса и вѣдома совѣта, и по этому случаю министръ издалъ циркуляръ (12 іюля 1862 г.), о которомъ мы выше упомянули, какъ объ образцовомъ произведеніи циркулярной переписки, введенной по примѣру Франціи и въ другихъ правительствахъ для истолкованія и поясненія коренныхъ законовъ по указаніямъ опыта отдѣльныхъ министерствъ.

Въ этомъ циркулярѣ г. министръ прежде всего отстраняетъ аргументъ, будто бы, о незаконности распоряженія префекта, объясняя, что право, предоставленное этому послѣднему такъ несомнѣнно (s'appuyant sur le texte précis, positif, énergique de l'article précité), что сенатъ, блюститель конституціи и закона (gardien de la constitution et des loix), не усомнился отвергнуть жалобу просителей. Затѣмъ г. министръ переходитъ къ обсужденію вопроса о совѣщательномъ голосѣ, предоставленномъ, какъ выше сказано, муниципальнымъ совѣтамъ. Онъ этого права не отвергаетъ, но истолковываетъ такъ, что совѣтамъ остается право подавать свои мнѣнія (un avis préalable et motivé), что это право не есть пустая формальность, что законодатель придаетъ ему весьма важное значеніе и что ходатайства совѣтовъ составляютъ для начальства нравственное обязательство (lie moralement l'administration). Изъ всего этого министръ выводитъ остроумное заключеніе, что префектъ, отбирая мнѣніе совѣта, нравственно его обязывающее, можетъ фактически имъ не руководствоваться, но что въ такомъ случаѣ онъ долженъ представить свои возраженія и далѣе, исполнивъ эту свою обязанность, уже дѣйствовать независимо, по своему усмотрѣнію — какъ по опредѣленію, такъ и по смѣщенію учителей.

Циркуляръ заключается слѣдующими словами:

«Ainsi, Monsieur le Préfet, vous devez pourvoir d'office et directement aux changements de service et mutations». Такимъ образомъ циркуляръ министра разъяснилъ, что мѣстнымъ совѣтамъ оставляется полное право рекомендовать, предлагать, ходатайствовать, а за префектомъ тоже остается право не слушать этихъ рекомендацій, предложеній, ходатайствъ, и это соглашеніе голословныхъ словопреній мѣстныхъ собраній съ полновластными распоряженіями мѣстныхъ администраторовъ и составляетъ, какъ по учебному, такъ и по всѣмъ другимъ вѣдомствамъ сущность того благословеннаго порядка и примѣрнаго благоустройства, въ коемъ процвѣтаетъ современная Франція.

Настоящее положеніе начальнаго образованія во Франціи слѣдующее:

Низшую инстанцію училищнаго управленія составляютъ въ общинѣ

(commune) комитеты, составленные изъ мера, приходскаго священника и 2 — 3 мѣстныхъ обывателей (DÉLÉGUÉS CANTONAUX). Дѣйствія ихъ указаны въ законѣ только общимъ выраженіемъ, что они имѣютъ надзоръ надъ элементарнымъ образованіемъ, surveillance de l'instruction primaire. Но въ чемъ состоитъ этотъ надзоръ не сказано и потому правительство могло, не нарушая буквы закона, стѣснить кругъ дѣйствій общинныхъ властей по своему произволу. Такъ оно и сдѣлало: самое существенное право, опредѣленіе учителей, было отнято у мѣстныхъ комитетовъ въ 1854 г. и передано префекту; меру оставлена однако власть временно отстранять учителей (suspendre), донося о томъ ректору, начальнику учебнаго округа. Единственный предметъ, въ коемъ проявляется нынѣ самодѣятельность общинъ по части народныхъ школъ, есть право заявлять о своемъ желаніи имѣть въ должности учителя свѣтское или духовное лицо.

Вторую инстанцію составляютъ инспекторы по одному въ уѣздѣ — inspecteurs d'arrondissement pour l'instruction primaire, и главные инспекторы, по одному на учебный округъ—inspecteurs académiques.

Наконецъ въ департаментѣ учебное управленіе раздвояется, административно-хозяйственная часть завѣдывается префектомъ, учебная—ректоромъ академіи. При первомъ состоитъ conseil départemental de l'instruction publique; при второмъ conseil académique. Члены обоихъ совѣтовъ назначаются отъ правительства; ректоръ подчиняется министерству просвѣщенія, префектъ—министерству внутреннихъ дѣлъ.

Ректоръ облеченъ какою-то неопредѣленною и двусмысленною властію слѣдить за нравственнымъ и умственнымъ направленіемъ школъ (le gouvernement intellectuel et moral de l'enseignement); инспекторы, уѣздные и окружные, въ качествѣ его агентовъ ревизуютъ училища, экзаменуютъ кандидатовъ въ учительскія должности, выбираютъ учебныя руководства и вообще считаются главными дѣятелями по части народнаго образованія. Le véritable gouvernement de l'instruction publique, пишутъ французы, c'est l'inspection.

Но едва-ли это такъ:

Рядомъ съ этой нравственной и нѣсколько шаткой властью академіи ректоровъ и инспекторовъ поставлена другая одноличная и совершенно опредѣлительная власть начальника департамента—префекта. Ему принадлежатъ всѣ дѣйствія и распоряженія, имѣющія по существу вліяніе на начальное обученіе: онъ разрѣшаетъ устройство и открытіе школъ, опредѣляетъ и увольняетъ учителей, распоряжается приходомъ и расходомъ денежныхъ суммъ, представляетъ учителей къ наградамъ и

сверхштатному жалованью, штрафуетъ ихъ, устраняетъ и отставляетъ отъ должности.

Поэтому можно по всей справедливости сказать, что настоящій начальникъ народныхъ школъ есть префектъ и что нравственное вліяніе ректора (le gouvernement intellectuel et moral) совершенно подавляется политическою властію мѣстной администраціи.

Особенно замѣчательна ловкость, съ коей императорское правительство проводило свою систему административнаго полновластія въ отношеніи учителей, которые всегда обнаруживали нѣкоторый оппозиціонный духъ и считались людьми подозрительными. Положеніе ихъ до 1850 г. было слѣдующее: они должны были получать штатнаго оклада не менѣе 600 фр., изъ коихъ 200 взимались съ общины (commune), а остальные съ учениковъ въ видѣ школьной платы (rétribution scolaire); если изъ общественныхъ сборовъ совокупно съ школьной платой набиралось для учителя менѣе 600 фр., то недостающая сумма доплачивалась казной; оба эти сбора, общинный и частный съ учениковъ, установлялись муниципальными совѣтами; послѣ 5 лѣтъ учитель получалъ 100 фр. добавочнаго жалованья, послѣ 10 лѣтъ — 200 фр. Наивысшій окладъ поэтому доходилъ до 800 фр. (200 руб.).

Законами 1853 и 1862 г. подъ предлогомъ улучшенія быта сельскихъ учителей установлено было, что жалованье ихъ можетъ быть еще возвышено послѣ 15 лѣтъ еще на 100 франковъ, но что всякая прибавка сверхъ 500 фр. дается не по выслугѣ лѣтъ, а по непосредственному распоряженію министра; помощникамъ сельскихъ учителей назначено оклада отъ 400 до 500 фр., каковое назначеніе, прежде зависѣвшее отъ ректора, предоставлено нынѣ усмотрѣнію префекта; эмеритальныя кассы для учительскихъ пенсіоновъ (caisses d'épargne et de prévoyance) отмѣнены и учителя сравнены по пенсіоннымъ штатамъ съ прочими должностными лицами (fonctionnaires publiques).

Въ томъ же духѣ былъ преобразованъ и порядокъ опредѣленія учителей; по прежнимъ законамъ требовалось свидѣтельство отъ совѣта училищъ (conseil départemental), которое называлось brevet de capacité и выдавалось по экзамену; впослѣдствіи это было измѣнено въ такомъ смыслѣ, что всякій учительскій помощникъ, исправлявшій эту должность 3 года (stage), могъ быть опредѣленъ въ учителя самимъ префектомъ; для духовныхъ лицъ вообще никакого свидѣтельства, ни экзамена не требуется; такъ что въ сущности всякій французскій подданный не моложе 18 лѣтъ, поступившій въ званіе учительскаго помощника, послѣ 3 лѣтъ можетъ быть опредѣленъ въ учителя безъ всякаго

испытанія, если только онъ удостоился благоволенія начальства.

Къ этому нужно еще прибавить, что установленіе школьной платы, которое прежде принадлежало муниципальнымъ совѣтамъ, нынѣ также косвеннымъ образомъ зависитъ отъ префекта: для этого ему предоставлено право увольнять бѣднѣйшія семьи отъ платы за обученіе, а такъ какъ община обязана обезпечить учителя нормальнымъ жалованьемъ не менѣе 600 фр., въ каковую сумму входитъ и rétribution scolaire, то отъ большаго или меньшаго числа уволенныхъ отцовъ семействъ зависитъ и большая или меньшая тягость сборовъ, причитающихся съ общины и прочихъ домохозяевъ.

Такимъ образомъ посредствомъ этой искусной комбинаціи достигнуты были одновременно самые разнообразные результаты: во первыхъ, общины были поставлены въ прямую зависимость отъ администраціи и отдѣльные домохозяева отъ милости префекта; во вторыхъ, учителя на всю свою жизнь покорены были власти министра и начальства, отъ коихъ зависѣло не только ихъ опредѣленіе и удаленіе, но и матеріальное существованіе, улучшаемое по мѣрѣ ихъ благонадежности и послушанія —отъ 600 фр. до 900, послѣ 15 лѣтней безпорочной, то есть безпрекословной службы.

Все вышесказанное относится къ такъ называемымъ публичнымъ школамъ — écoles publiques.

Но самая эта система строжайшей централизаціи имѣла во Франціи то послѣдствіе, что рядомъ съ этимъ оффиціальнымъ воспитаніемъ развилось и другое—частное подъ имемемъ écoles libres et pensionnats, и самая замѣчательная черта французской учебной организаціи есть совершенная противуположность началъ, принятыхъ для этихъ двухъ отраслей одного и того же вѣдомства народнаго просвѣщенія.

Ecoles libres возникли подъ двоякимъ вліяніемъ: съ одной стороны—клерикальной партіи, съ другой—отчужденія среднихъ, образованныхъ сословій отъ дисциплинарной системы обученія, введенной въ народныхъ школахъ.

Мы уже видѣли въ Англіи соревнованіе этихъ двухъ системъ частнаго и общественнаго воспитанія (voluntary and obligatory system).

Первая выразилась въ многочисленныхъ школахъ, устраиваемыхъ частными лицами или отдѣльными обществами (privats teaching) для среднихъ сословій;—вторая примѣнена была къ такъ насываемымъ public-schools, предназначеннымъ для бѣднѣйшихъ, рабочихъ классовъ, и мы также замѣтили, что эта раздѣльность воспитанія, впрочемъ соот-

вѣтствующая всему соціальному складу Англіи, поддерживаетъ и укореняетъ рознь, издавна уже существующую въ народѣ между имущими и неимущими классами.

Но замѣчательно, что и демократическая Франція не избѣгла того же самаго раздвоенія и что въ странѣ,провозгласившей тому 80 лѣтъ «qu'il sera créé une instruction publique commune à tous les citoyens», постепенно введено было такое же различіе какъ и въ Англіи въ образованіи среднихъ и низшихъ сословій.

Ecoles publiques во Франціи суть чисто правительственныя учрежденія, какъ мы выше видѣли, безусловно подчиненныя администраціи; такъ называемыя écoles libres наоборотъ пользуются полной свободой и изъяты вовсе не только отъ правительственнаго, но и отъ учебнаго надзора. Въ управленіи этихъ écoles libres были три періода нѣсколько различные: въ царствованіе Бурбоновъ, старшей линіи, требовалось для открытія частнаго училища только предварительное согласіе, по полученіи коего содержатель пансіона никакому дальнѣйшему надзору болѣе не подлежалъ; въ 1833 г. положены были болѣе строгія правила, требовались дипломъ (brevet de capacité) и свидѣтельство о нравственности (certificat de moralité); мѣстные совѣты conseils d'arrondissements и инспекторы получили право ревизовать частныя школы наравнѣ съ общественными. Но съ 1850 г., въ тоже время какъ начала стѣсняться самостоятельность народныхъ школъ, общинъ и учителей, проискамъ клерикальной партіи удалось порвать всѣ узы, связывавшія частное воспитаніе съ общественнымъ и подъ знаменемъ свободы обученія (liberté de l'enseignement) выдѣлить всѣ частныя училища изъ вѣдомства народнаго просвѣщенія. Инспекторамъ оставлено только право разрѣшать открытіе частныхъ школъ; право ревизовать учебную часть у нихъ отнято; духовныхъ лицъ дозволено опредѣлять въ должности учителя безъ экзамена и диплома, по одному свидѣтельству духовнаго начальства (lettre d'obédience).

Такимъ образомъ совершено было въ пятидесятыхъ годахъ одновременно глубокое преобразованіе по двумъ направленіямъ: **народныя школы подчинены администраціи, частныя уволены отъ всякаго надзора** и католическое духовенство въ лицѣ іезуитовъ и монашескихъ орденовъ (congrégations) поспѣшило воспользоваться этой милостивой уступкой для заведенія своего собственнаго надзора, замѣнившаго правительственный, въ большей части такъ называемыхъ вольныхъ школъ [5]).

Прямыя послѣдствія этой двойственной политики вскорѣ обнаружились. Средніе, образованные классы тѣмъ болѣе отчуждались отъ пу-

бличныхъ школъ и привлекались къ частнымъ, чѣмъ большей свободой пользовались послѣднія и меньшей — первыя. Въ 1860 году числилось во Франціи:

Частныхъ элементарныхъ школъ 3.108 и въ нихъ 208,582 ученика; пансіоновъ 563 съ 25.240 учениками; женскихъ училищъ 13,208 съ 1.014.531 дѣвочками. Нѣкоторыя изъ сихъ послѣднихъ принадлежатъ впрочемъ къ разряду среднихъ учебныхъ заведеній.

Большая часть всѣхъ этихъ вольныхъ школъ завѣдываются женскими религіозными обществами, называемыми congrégations; изъ 13,208 женскихъ школъ считается свѣтскихъ 7.637 и духовныхъ 5.571; но число дѣтей вдвое больше въ послѣднихъ — 697.195 противъ 317.142, числящихся въ свѣтскихъ училищахъ.

Общій итогъ общественнаго и частнаго воспитанія можетъ быть подведенъ въ слѣдующихъ двухъ числахъ: Въ народныхъ школахъ числилось въ 1863 году 2.399.000 учениковъ; въ частныхъ училищахъ, пансіонахъ и женскихъ школахъ около 1.100.000 учениковъ.

Первыя, принадлежащія большею частію къ низшимъ классамъ, воспитываютъ подъ строжайшимъ надзоромъ администраціи, вторыя — дѣтей французскихъ буржуа подъ руководствомъ католическаго духовенства и клерикальной партіи: учебное вѣдомство по однимъ школамъ совершенно подчинено префекту, по другимъ — вовсе устранено отъ всякаго его участія.

Таковы главные результаты этой искуственной системы централизаціи, представителемъ коей по учебному вѣдомству долженъ былъ быть по предположенію Наполеона I — университетъ, l'Université de France.

Подобныя же колебанія обнаружились во Франціи и по другимъ основнымъ началамъ воспитанія, а именно по вопросу объ обязательномъ и безплатномъ обученіи.

Обязательное обученіе, хотя и было два раза предложено въ 1833 г. Кузеномъ, въ 1849 г. министромъ Карно, но всякій разъ было отвергнуто огромнымъ большинствомъ палаты депутатовъ; въ 1861 г. былъ сдѣланъ по этому предмету запросъ самимъ учителямъ народныхъ школъ въ числѣ 1.200, изъ коихъ только 457 отозвались въ пользу обязательности, остальные признавали эту мѣру преждевременной или даже безусловно ее отвергали.

Принципъ безплатнаго обученія также еще не усвоился во Франціи. Провозглашенный конвентомъ, онъ уже былъ ограни-

ченъ имперіей въ такомъ смыслѣ, что безплатное обученіе предоставлено бѣднѣйшимъ дѣтямъ въ числѣ не болѣе $\frac{1}{5}$ всѣхъ учениковъ. По закону 1833 г. ограниченіе это отмѣнено и муниципальнымъ совѣтамъ дано право увольнять отъ платы бѣдныхъ учениковъ, сколько ихъ окажется. Этимъ правомъ они воспользовались такъ широко, что въ 1850 г. уволенныхъ считалось 35% и въ 1852 г. 40%.

Но и это скромное дѣйствіе самоуправленія показалось опаснымъ второй имперіи, хотя она впрочемъ и называла себя демократической имперіей. По уставу 31 декабря 1853 г. право увольнять учениковъ отъ платы отнято у представителей общинъ и префекту поручено установлять нормальное число учениковъ, могущихъ пользоваться обученіемъ безплатно.

Въ тоже время была возвышена и школьная плата, такъ называемая rétribution scolaire; до 1858 г. она въ средней сложности составляла 1 фр. 19 сан. въ мѣсяцъ, нынѣ возвысилась до 1 фр. 68 сан. и въ нѣкоторыхъ общинахъ до 2 фр. и 3 фр. 28 сан. Для облегченія взноса денегъ впрочемъ введены годовые абонементы, за шестимѣсячное обученіе полагается платы 10 фр. 89 сан.

Въ 1863 г. было расчитано, что 2.169,000 учениковъ вносятъ школьной платы 18.500,000 фр., или съ 1 ученика по 8 фр. 56 сан. (2 р. 14 коп.) въ учебный сезонъ. Послѣдній министръ народнаго просвѣщенія (Duruy) сильно ратовалъ за безплатное обученіе и ему удалось провести (декретомъ 28 марта 1866 г.) новую мѣру, отмѣняющую норму школьной платы, введенную въ 1853 г., но вопросъ о безплатномъ обученіи былъ отсроченъ. По закону 1850 г. общинамъ предоставлено право устраивать и безплатныя школы, но дѣло это идетъ туго и изъ 38,386 общинныхъ школъ въ 1866 г. было безплатныхъ 2,752.

Хозяйственное управленіе народныхъ школъ основано на общемъ правилѣ: что общины обязаны ассигновать на начальное образованіе 3 сантима съ франка казенныхъ налоговъ (3 centimes additionelles), департаменты 2 сан., государственная казна остальную сумму, сколько потребуется.

Къ этому еще добавляется школьная плата (rétribution scolaire) въ средней сложности по $8\frac{1}{2}$ фр. съ ученика.

Общая сумма расходовъ на народныя школы простиралась въ 1863 году на 37.756,000 франковъ. Расходы по частнымъ школамъ (écoles privées et pensionnats) неизвѣстны.

Изъ этой суммы ассигновалось на жалованье учителей духовнаго зва-

нія 4.390,000 и свѣтскимъ 28.573,000; на содержаніе школъ и хозяйственные расходы — 4.750,000 фр.

Жалованье учителей покрывалось слѣдующими статьями дохода: школьной платы поступало 12.748,000 фр., общинныхъ сборовъ 10.978,000, земскихъ сборовъ отъ департаментовъ 2.453,000 и казенныхъ субсидій 2.392,000 фр.

Впрочемъ нѣкоторыя статьи прихода не могли быть точно показаны и въ общей сложности можно принять, что школьной платы поступаетъ во Франціи до 18 мил., общинныхъ сборовъ около 14 мил., земскихъ и казенныхъ субсидій 5 милліоновъ фр.

Вся тягость народнаго образованія падаетъ на отдѣльныхъ домохозяевъ и на общины.

Школьная плата (rétribution scolaire) составляетъ около 50% всей суммы расходовъ, 18 мил. изъ 37 мил. Она въ средней сложности простирается на 168 сант. (42 коп.) въ мѣсяцъ и доходитъ до 2 фр. и 3 фр. 16 сант. (79 коп.), значитъ выше платы (school-money) въ Англіи отъ 1 — 3 пенсовъ въ недѣлю, что составляетъ только 10 — 30 к. въ мѣсяцъ.

Въ годовомъ итогѣ rétribution scolaire составляетъ во Франціи въ средней сложности 8 фр. 56 сант. (2 р. 14 коп.) съ 1 ученика, но въ многихъ общинахъ доходитъ до 10 фр. 89 сант. и 18 фр. 48 сант. (4 р. 62 коп.). Въ Пруссіи средняя цѣна Schulgeld-а считаетя въ годъ 90 коп.

Maximum обязательнаго сбора на училища установленъ, какъ выше объяснено, въ 3 сант. съ общинъ и въ 2 сант. съ департамента, но такъ какъ этихъ сборовъ не хватаетъ, то въ большей части Франціи взимаются еще необязательные, экстраординарные сборы на школы (impositions extraordinaires, centimes facultatifs) и по комбинаціи французскаго законодательства выходитъ, что и эти необязательные сборы могутъ быть вынуждены администраціей; такъ какъ общины должны во всякомъ случаѣ обезпечить учителю 600 фр. жалованья изъ мѣстныхъ сборовъ и школьной платы, то въ малолюдныхъ селеніяхъ обыватели должны, nolens volens, возвышать тѣ и другую до полученія этой нормальной суммы; въ средней сложности приходится во Франціи на 1 школу 56 учениковъ, но въ большей части сельскихъ общинъ отъ 20—30; изъ этого числа около 25% увольняются отъ платы по бѣдности и по усмотрѣнію начальства; поэтому отъ начальства же зависитъ возвышать мѣстныя повинности по своему усмотрѣнію.

Казна ассигнуетъ на начальныя школы 2.392,000 фр.

(598,000 руб.) почти въ девять разъ меньше, чѣмъ Англія (5.600,000 р.), при народонаселеніи въ полтора раза большемъ.

Учительскія семинаріи называются во Франціи écoles normales; ихъ считается 78 въ 83 департаментахъ; воспитанниковъ въ нихъ считалось въ 1864 г. 3,359, изъ коихъ выпускалось ежегодно 1,060.

Расходовъ на всѣ нормальныя школы было 2.429,000 фр. Изъ того числа земскихъ сборовъ по budget des départements поступало 1.584,000 фр. и казенныхъ субсидій только 278,000 фр. На 1 ученика приходится расходовъ 714 фр. (178 р.).

Мы заключаемъ этимъ обзоръ французскихъ начальныхъ школъ и постараемся сдѣлать изъ него безпристрастное заключеніе.

Въ началѣ настоящаго столѣтія Франція находилась безъ сомнѣнія въ лучшихъ обстоятельствахъ чѣмъ всѣ другія страны для проведенія общедоступнаго, всенароднаго образованія; нигдѣ среднія и высшія сословія не были болѣе развиты, нигдѣ наука не выработалась въ болѣе популярныхъ формахъ, нигдѣ образовательныя средства не были такъ обильны.

Вмѣстѣ съ тѣмъ ни одна страна въ современномъ мірѣ не представляла для цивилизаціи народныхъ массъ такой удобной и благодарной почвы какъ эта сплошная масса живыхъ, смѣтливыхъ, остроумныхъ тридцати милліоновъ французовъ.

Что же задержало ихъ развитіе? Отчего этотъ народъ, стоявшій въ продолженіи 200 лѣтъ во главѣ цивилизаціи, въ послѣднее пятидесятилѣтіе такъ отсталъ, что далъ себя перегнать тяжеловѣсному нѣмцу? Отчего нація, по всей справедливости прославившаяся именно своимъ умомъ, въ этомъ то умственномъ дѣлѣ отстала отъ народовъ, преданныхъ меркантильному, промышленному духу? Если намъ скажутъ, что это происходитъ отъ политическихъ и соціальныхъ переворотовъ, будто бы разстроившихъ Францію, то мы осмѣлимся возразить, что эти перевороты не помѣшали преуспѣянію народнаго богатства, политическаго могущества и вообще успѣху государственнаго благоустройства и что мгновенныя разстройства механизма управленія никогда не отзывались въ бодромъ организмѣ этого отважнаго народа.

Но нравственныя его силы были дѣйствительно усыплены и парализованы и тѣмъ именно, что у народа была отнята всякая самодѣятельность. Это то и было, по нашему мнѣнію, главною и едва ли не единственною причиною того застоя, въ который погрузилась Франція въ дѣлѣ народнаго образованія.

Мы просимъ читателя вспомнить главныя черты учебной организаціи,

введенной Наполеономъ I въ 1808 г. и съ тѣхъ поръ. съ 14-лѣтнимъ промежуткомъ, съ 1833 по 1848 годъ, неуклонно дѣйствовавшей во Франціи.

Точно такъ какъ высшая политика централизуется въ императорѣ, народномъ избранникѣ, законодательная власть въ палатѣ народныхъ представителей, такъ и учебное вѣдомство всецѣло сливается въ университетѣ, народномъ учрежденіи (université de France).

Всѣ учебныя заведенія высшія, среднія и начальныя подчиняются центральному, единому направленію академіи; ректоры, инспекторы суть только агенты правительственной власти.

Земскія и общественныя учрежденія, муниципальные и генеральные совѣты призываются къ участію въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія, но преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи, и этому преимуществу дается такое истолкованіе, что мѣстные обыватели, назначаемые и выбираемые мѣстными администраторами, принимають на себя всѣ расходы, всѣ сборы, всѣ тягости училищнаго управленія, но отстраняются отъ всякихъ распоряженій, лишаются даже права опредѣлять сельскаго учителя и увольнять отъ платы неимущихъ отцовъ семейства.

Учители передаются подъ команду префектовъ—французскихъ губернаторовъ; ихъ опредѣленіе и увольненіе, размѣръ жалованья и выдача пенсіона, однимъ словомъ, весь матеріальный бытъ ставится въ прямую зависимость отъ политической ихъ благонадежности, засвидѣтельствованной начальствомъ.

Наконецъ, и это новѣйшее законоположеніе 1862 г. было вѣнцомъ дѣла (le couronnement de l'édifice), каждый обыватель, отецъ семейства, можетъ выпросить себѣ отъ начальника губерніи и заслужить своимъ послушаніемъ льготу отъ платы за обученіе, установленной обществомъ и такимъ образомъ по милости администраціи перенести на общину часть расходовъ, причитающихся съ него лично за обучающихся дѣтей.

Мы полагаемъ, что при такихъ условіяхъ никакое дѣло, требующее матеріальныхъ пожертвованій, не можетъ идти, потому что человѣку вообще, какъ въ частномъ, такъ и въ общественномъ быту, не свойственно давать деньги на такія, хотя бы и выгодныя или благодѣтельныя предпріятія, исполненіе коихъ ускользаетъ отъ его повѣрки и учета. Французы всѣхъ временъ и всѣхъ партій ошибались въ томъ, что воображали себѣ, что уполномочіе, даваемое представителямъ народа, депутатамъ, достаточно для удовлетворенія этого мѣстнаго любопытства, желающаго

узнать, какъ и куда деньги тратятся. Дѣло начальнаго обученія не шло, потому что недоставало средствъ; средствъ не было, потому что общины видѣли и вѣдали только тягостную сторону народнаго образованія; декреты національныхъ собраній и циркуляры министровъ оставались мертвыми буквами, потому что мѣстный интересъ и самодѣятельность общинъ были систематически подавляемы всѣми правительствами Франціи.

Изъ этого вышло, что въ демократической Франціи затрачивается на начальныя школы около 32 милл. фр. или 8 милл. руб. пропорціонально населенію втрое меньше, чѣмъ въ аристократической Англіи (2½ милл. ф. ст. или 17½ милл. руб.) и тоже по пропорціи жителей вдвое меньше, чѣмъ въ феодальной и патримоніальной Пруссіи (11 милл. руб.).

Отъ этого также произошло, что плата за обученіе въ странѣ соціальнаго равенства отъ двухъ до четырехъ разъ дороже, чѣмъ въ Пруссіи (отъ 8 до 18 фр. во Франціи и 25 зильбергр. въ Пруссіи) и даже выше, чѣмъ въ Англіи (отъ 4 до 11 шиллинговъ).

Впрочемъ надо отдать справедливость французской администраціи, что она послѣдовательно и обдуманно вела свою образовательную политику въ строгомъ соглашеніи съ своими властолюбивыми видами, и привела, въ особенности въ послѣднее десятилѣтіе, всѣ народныя сельскія школы къ примѣрной дисциплинѣ, къ такому идеальному порядку, что за исключеніемъ буйнаго Парижа и строптивыхъ городовъ Ліона, Марселя, Бордо, всѣ 45,000 учителей въ 38,000 коммунахъ выходятъ въ одинъ шагъ къ голосованію правительственныхъ депутатовъ и въ одну руку кладутъ шаръ направо.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Это нужно замѣтить и подчеркнуть, потому что при сужденіяхъ объ англійскихъ реформахъ послѣднихъ годовъ, нѣмецкіе публицисты часто принимаютъ надзоръ правительства, допущенный въ новѣйшее время надъ школами и другими мѣстными учрежденіями, какъ переходъ къ системѣ континентальнаго бюрократизма. Въ законоположеніи 1864 г. Revised Code of Regulation, о коемъ мы упомянули въ XIX главѣ на 373 стр., изложены главныя основанія или мотивы предло-

женной мѣры и между прочимъ сказано: «Инспекторы школъ не вмѣшиваются въ религіозное преподаваніе, въ дисциплинарное и хозяйственное управленіе, но они опредѣляются для того собственно, чтобы наблюдать за исполненіемъ тѣхъ условій, которыя требуются отъ училищъ и учителей для полученія казенныхъ субсидій и для донесенія главному управленію народныхъ школъ объ успѣхахъ подвѣдомственныхъ имъ элементарныхъ учебныхъ заведеній».

Такаго тѣснаго опредѣленія власти не допуститъ въ Европѣ никакой министръ для своихъ довѣренныхъ агентовъ и сами агенты не примутъ на себя такаго рода службы, при коей они наблюдая за порядкомъ, не могутъ его исправлять по собственному усмотрѣнію. Въ этомъ то и состоитъ существенная, во всѣхъ видахъ повторяющаяся разница между правительственнымъ надзоромъ, установленнымъ въ новѣйшее время въ Англіи и административнымъ самовластіемъ, узаконеннымъ съ незапамятныхъ временъ въ Европѣ.

Англійскій инспекторъ приставленъ къ народной школѣ только для соблюденія закона и донесенія высшему правительству о нарушеніяхъ; французскій, прусскій, русскій чиновникъ, наблюдая за порядкомъ, считаетъ себя всегда выше закона и для осуществленія своихъ благонамѣренныхъ видовъ дополняетъ и истолковываетъ законъ по указаніямъ опыта.

Для круглаго счета мы приняли слѣдующую пропорцію для переложенія англійскихъ денегъ на русскія:

1 фунтъ стерлинг. = 7 р.
1 шиллингъ = 30 к.
1 пенсъ = $2^1/_2$ к.

---

*) Pupilteachers system, система учительскихъ помощниковъ. Къ числу мѣръ, могущихъ значительно усилить и улучшить образовательныя средства, надо приписать и эту англійскую систему учительскихъ помощниковъ; она и въ Англіи введена была не въ видѣ окончательной организаціи, но какъ временное средство для улучшенія методы преподаванія и пополненія числа учителей, въ коихъ чувствовался крайній недостатокъ. Система эта, введенная въ 1847 г. и дополненная въ 1859 г., очень популярна въ Англіи и основана на томъ главномъ соображеніи, что много удешевляетъ школьные расходы, облегчая занятія учителей и дозволяя соединять въ одну школу и подъ руководствомъ одного главнаго наставника большее число учениковъ. При этомъ для предупрежденія безполезныхъ затратъ установлены очень строгія правила объ опредѣленіи учительскихъ помощниковъ; требуется: а) чтобы самыя училища, въ которыя они опредѣляются были въ исправ-

ности, какъ въ матеріальномъ и хозяйственномъ отношеніи, такъ и въ педагогическомъ и чтобы эта исправность была удостовѣрена свидѣтельствомъ инспектора, b) чтобы ученикъ, опредѣляемый въ помощники, былъ не моложе 13 лѣтъ, c) чтобы онъ умѣлъ внятно и разборчиво читать, правильно писать по диктовкѣ, зналъ четыре правила ариѳметики и имѣлъ общія свѣдѣнія въ географіи; на это требуется также свидѣтельство инспектора.

Выборъ помощниковъ и заключеніе съ ними условій предоставлены учителю; инспекторы не вмѣшиваются ни въ эти сдѣлки, ни въ преподаваніе вообще, но производятъ только годичные экзамены, чтобы удостовѣриться въ успѣхахъ и по нимъ опредѣлить, продолжать ли выдачу стипендій или нѣтъ. Стипендіи эти, какъ сказано, идутъ прогрессивно съ 70 р. до 140; кромѣ того, учитель получаетъ особое вознагражденіе за каждаго помощника: за одного 5 ф. (35 р.), за двухъ 9, за трехъ 12, за четырехъ 15 (105 р.). Онъ обязанъ заниматься съ ними не менѣе $1^1/_2$ часа ежедневно. Курсъ учительскихъ помощниковъ продолжается 5 лѣтъ, по истеченіи этого срока они поступаютъ казенными стипендіатами въ нормальныя школы, или прямо въ учителя. Одобряя вполнѣ эту мѣру и восхваляя единогласно ея благія дѣйствія, училищные инспекторы однако дѣлаютъ слѣдующія оговорки:

a) Что помощники эти не должны быть употребляемы для преподаванія ни въ низшемъ классѣ, гдѣ для начальнаго обученія и распознаванія способностей учениковъ требуется особая опытность и смѣтливость наставника, ни въ высшемъ классѣ, гдѣ они по своей молодости не имѣютъ достаточнаго авторитета, но что въ среднихъ, — помощники очень легко замѣняютъ учителя и приносятъ огромную пользу.

b) Что они приносятъ болѣе пользы, если опредѣляются по нѣскольку человѣкъ въ помощь къ одному учителю, такъ, чтобы по окончаніи курса одного, другой могъ немедленно его замѣнить; въ противномъ же случаѣ, т. е. когда помощникъ въ школѣ одинъ, то по выходѣ его это вспомогательное обученіе на время прерывается и учителю надо съизнова подготовлять себѣ помощника; поэтому инспекторы совѣтуютъ опредѣлять таковыхъ помощниковъ не менѣе 2—3 въ главныя школы, гдѣ учениковъ не менѣе 40 и отмѣнить ихъ въ малочисленныхъ сельскихъ училищахъ.

Мѣру эту надо разсматривать какъ подготовительную или вспомогательную; пока еще семинарскіе воспитанники не удовлетворяютъ потребности и уровень образованія сельскихъ учителей низокъ какъ у насъ въ Россіи, учительскіе помощники могутъ принести существенную пользу. Не гоняясь за примѣромъ богатой и щедрой Англіи, можно бы было у насъ назначить отъ земства дополнительную плату, хотя бы

по 3 р. въ мѣсяцъ тѣмъ учителямъ, которые подготовятъ себѣ помощниковъ и представятъ ихъ на экзаменъ въ училищные совѣты.

(Wagner, Das Volksschulwesen in Engl. S. 79 u. ff.)

---

[3]) Большая часть свѣдѣній, изложенныхъ въ этой главѣ, относится къ 1860 году и позаимствована изъ извѣстнаго сочиненія Вагнера: Die Volksschule in England. Berlin 1864. Но такъ какъ новый уставъ народныхъ школъ, Revised Code изданъ былъ въ 1862 г. и введенъ въ дѣйствіе только съ 1 января 1863 г., то мы сочли нужнымъ дополнить представленныя выше свѣдѣнія новѣйшими данными, изложенными въ отчетѣ за 1863 — 64 годъ (Report of the comittee of Council of education).

Число инспекторовъ въ послѣднее время умножено до 64 и одному инспектору поручается до 340 школъ (въ Пруссіи только 40); если въ округѣ болѣе 340 школъ, то опредѣляется помощникъ инспектора; таковыхъ помощниковъ 20. Инспекторамъ подвѣдомственны всѣ народныя школы (public-schools), за исключеніемъ училищъ при рабочихъ домахъ и такъ называемыхъ industrial-schools, изъ коихъ первыя завѣдываются приказами общественнаго призрѣнія, а вторыя министерствомъ внутреннихъ дѣлъ. Число училищъ почти соотвѣтствуетъ числу приходовъ: на 14,877 parish приходится 13,975 public-schools; на каждое училище около 1,400 жителей обоего пола. Мы старались изъ разныхъ отчетовъ и свѣдѣній вывести пропорцію между казенными субсидіями, школьной платой и другими источниками дохода; но это представляетъ въ Англіи особенную трудность, по разнообразію училищнаго управленія. Въ отчетѣ за 1864 годъ представлены слѣдующія данныя, но только о 7,000 школахъ, между тѣмъ какъ ихъ считается болѣе 20,000.

Школьной платы съ учениковъ поступило	356,739 ф.
Казенныхъ субсидій	74,637 »
Собственныхъ доходовъ и добровольныхъ складчинъ	444,940 »

Изъ этого видно, что школьная плата (school-fees, school-pence) составляетъ еще въ Англіи главный доходъ народныхъ школъ. Плата эта совершенно различна по разнымъ училищамъ и доходитъ отъ 1 пенса въ недѣлю ($2^1/_2$ к.) до 4 п. (10 к.). По числу учениковъ расчитано, что 34 изъ ста вносятъ школьной платы въ недѣлю отъ 1 — 2 пенсовъ, 43% отъ 2 — 3 п., 13% отъ 3—4 и остальные % болѣе 4 пенсовъ. Поэтому среднюю плату, вносимую большинствомъ учениковъ, около 2 мил. изъ общаго числа $2^1/_2$ милліоновъ, можно принять въ 1 — 3 пенс. въ недѣлю или въ мѣсяцъ 4 — 12 (отъ 10 до 30 к.) и принимая по вычисленіямъ инспекторовъ, что учебныхъ недѣль не болѣе 44 въ

году, выходитъ школьной платы въ годъ не менѣе 1 р. 10 коп. и до 3 р. 30 к. (Въ Пруссіи съ 1 ученика въ средней сложности сходитъ не болѣе 90 к. школьной платы.)

Число учениковъ въ народныхъ школахъ въ 1860 г. показывалось въ 1.675,000, что составило бы на всѣхъ школьной платы отъ 1.842,500 рублей до 5.527,500 руб.

Училищныя имущества—charitable endowments. Они приписаны къ школамъ большею частію по дарственнымъ записямъ и завѣщаніямъ частныхъ благотворителей и потому завѣдываются согласно съ волей учредителей особыми попечителями (trustees). Въ новѣйшее время для общаго надзора за этими имуществами учреждены коронные коммиссары (charity-comissioners), но власть ихъ очень ограничена и вообще эта часть училищнаго хозяйства представляетъ очень смутную картину. Неравномѣрность, отличающая весь соціальный бытъ Англіи, повторяется и здѣсь какъ и въ частныхъ имуществахъ и рядомъ съ школами, получающими всѣ свои доходы изъ имуществъ, къ нимъ приписанныхъ, мы находимъ другія и большую часть не пользующіяся никакими доходами. Изъ 24,000 народныхъ школъ оказывается

13,000	имѣющихъ	доходовъ	менѣе	35 р.
4,600	»	»	»	70 »
3,900	»	»	»	140 »

Затѣмъ остальныя 2,500 имѣютъ всѣ вмѣстѣ отъ своихъ имуществъ около 300,000 ф. ст. (2.100,000 р.) дохода, или по 840 р. на школу.

Общая доходность всѣхъ этихъ имуществъ простиралась въ 1837 году на 312,514 ф. ст.; нынѣ принимается примѣрно въ 375,000 ф. ст. или 2.625,000 р.

Если бы эта сумма была распредѣлена равномѣрно между всѣми школами, то она составила бы болѣе 100 р. на каждую и около 1 р. 60 к. на ученика, то есть могла бы почти замѣнить школьную плату, почти равняющуюся этой суммѣ.

Но какъ сказано, болѣе половины всѣхъ школъ не участвуютъ въ этихъ щедротахъ и должны покрывать свои расходы изъ собственныхъ средствъ учениковъ.

Добровольныя складчины (subscriptions) составляютъ весьма значительный процентъ училищныхъ доходовъ; такъ въ вышеупомянутомъ подробномъ отчетѣ 1864 г. о 7,000 школахъ сумма этихъ subscriptions показана въ 291,189 ф. ст., что составляетъ $^1/_3$ всѣхъ расходовъ и 291 р. на училище. Но какъ неравномѣрно разлагаются эти сборы, видно изъ слѣдующаго частнаго примѣра.

Въ одномъ округѣ, гдѣ было 186 школъ, собиралось на нихъ добровольныхъ сборовъ 4,518 ф. ст. (31,626 рублей); изъ этого числа вносилось:

169 приходскими священниками по 10 ф. 10 ш. съ каждаго	1,782	ф. с.
399 землевладѣльцами по 5 ф. 6 ш. съ каждаго	2,127	» »
217 фермерами по 0 ф. 18 ш. съ каждаго	200	» »
102 домовладѣльцами по 1 ф. 15 ш. съ каждаго	181	» »
141 разными лицами	228	» »

Вся тягость этихъ subscriptions, какъ изъ этого видно, лежитъ на духовенствѣ и землевладѣльцахъ.

Казенныя субсидіи (government grant) составляютъ около $^1/_3$ или $^1/_4$ всѣхъ училищныхъ расходовъ и простираются нынѣ до 800,000 фун. ст. = 5.600,000 рублей; но такъ какъ ими пользуются не всѣ школы, а только тѣ, которыя приняли инспекцію коронныхъ чиновниковъ, то выходитъ, что сумма распредѣляется между 6,897 школами, въ средней сложности по 725 руб. на школу.

Общая стоимость начальнаго обученія по примѣрнымъ исчисленіямъ простирается до $1^1/_2$ ф. ($10^1/_2$ р.) на ученика, что составило бы на 1.675,000 учениковъ народныхъ школъ около $17^1/_2$ милліоновъ рублей.

Изъ этого числа казенныхъ субсидій.	5.600,000 р.
Доходовъ отъ имуществъ школъ . .	2.625,000 »
Добровольныхъ складчинъ примѣрно .	5.000,000 »
Школьной платы около	4.275,000 »

Исчисленія эти только примѣрныя и не представляютъ математической точности; но они достаточно вѣрны, чтобы по нимъ сдѣлать слѣдующія заключенія: 1) что ни въ одномъ изъ государствъ Европы казна не ассигнуетъ столь значительныхъ суммъ какъ въ Англіи на начальныя школы, 2) что нигдѣ также добровольныя складчины такъ не щедры какъ въ Англіи и 3) что земскихъ обязательныхъ сборовъ на народныя школы въ Англіи не существуетъ, и что необязательные сборы распредѣляются съ явною несоразмѣрностію преимущественно на духовенство, за тѣмъ на землевладѣльцевъ и въ наименьшемъ размѣрѣ на фермеровъ и домовладѣльцевъ.

(Wagner, D. Volkssch. in Engl. Ss. 128 – 143. Gneist, Das englische Verwaltungsrecht § 56).

---

*) Чтобы понять систему народныхъ школъ во Франціи, надо вникнуть въ общую организацію народнаго просвѣщенія, которая представляетъ полнѣйшій примѣръ административной централизаціи; эта организація и общій ея духъ превосходно описаны Штейномъ (Die innere Verwaltung. Das Elementar- und Bildungswesen). Наполеонъ, говоритъ одинъ французскій писатель Morin, пораженный дисциплиной духовнаго воспитанія, хотѣлъ ввести тѣ же самые порядки и въ образованіе народа и съ этою цѣлію устроилъ подъ именемъ

университета родъ синода полу-свѣтскаго и полу-духовнаго, завѣдывающаго всѣми отраслями воспитанія. Всѣ черты этой организаціи проникнуты духомъ единства, іерархическаго подчиненія и стройнаго однообразія. Университетъ есть учрежденіе единое и центральное Institut national, представитель и органъ всего народнаго просвѣщенія, поглощающій въ себѣ весь корпусъ учителей—le corps enseignant; вся территорія Франціи подраздѣляется на учебные округа на подобіе военныхъ округовъ и во главѣ ихъ стоятъ académies, число коихъ изъ 27 нынѣ (по закону 14 іюня 1854 г.) сокращено на 16; академіи управляются ректорами; учебныя заведенія дѣлятся на разряды, écoles primaires, secondaires, supérieures; служебныя ихъ отношенія опредѣляются общимъ порядкомъ административныхъ сношеній subordination en correspondance administrative). Университетъ, какъ объясняетъ французскій публицистъ Jourdain, «est une hiérarchie d'écoles primaires et secondaires, rattachées à un corps central d'établissements d'instruction supérieure». Эта іерархія и составляетъ главный характеръ учебнаго вѣдомства во Франціи.

Изъ этой административной сѣти, искусно сплетенной Наполеономъ I, учебное вѣдомство пробовало, но никогда не успѣло, себя выпутать. Реставрація въ 1816 г., іюльское правительство въ 1833 г. пытались ввести земскій элементъ въ управленіе школъ, устроили comités de surveillance по кантонамъ изъ выборныхъ мѣстныхъ обывателей. Но уже въ 1835 г. бюрократическое начало стало постепенно вытѣснять земское, назначены были inspecteurs d'arrondissement, которые вовсе парализировали самоуправленіе этихъ comités locaux. Февральская революція ихъ отмѣнила и учредила какія то депутатскія собранія délégués cantonaux, которыя должны были состоять при мерахъ въ качествѣ совѣтниковъ по народному образованію. Объ этихъ депутатахъ французы отзываются такъ: ils sont restés dans un état d'inertie complète (Robert, Dictionnaire de la politique). Dans les écoles communales tout émane et relève des pouvoirs publics, personnel, méthode, enseignement (Rendu).

(Stein, Das Bildungswesen, Ss. 46 u. ff.)

---

[5]) Всего замѣчательнѣе въ этой учебной системѣ то обстоятельство, что не смотря на кажущееся и наружное единство, въ нее вкрался совершенно чуждый элементъ, именно клерикальный подъ именемъ вольныхъ школъ — écoles libres и подъ знаменемъ свободы обученія — liberté de l'enseignement, и противуположность этихъ двухъ началъ строжайшей дисциплины, введенной въ écoles communales и полной свободы, предоставленной écoles libres, дала безспорное преимущество

этимъ послѣднимъ. Такъ то безсильна и безплодна оказывается всякая централизація противъ свободы и дисциплина въ соревнованіи съ вольной инипіативой. Главный переворотъ въ этомъ отношеніи послѣдовалъ отъ закона 1850 г., по коему инспекторамъ оставлено только право разрѣшать открытіе частныхъ школъ(écoles privées, pensionnats), но запрещено всякое вмѣшательство въ преподаваніе (article 21).

Съ этого времени клерикальная партія повела свою учебную пропаганду съ полнымъ успѣхомъ и по прошествіи 13 лѣтъ (въ 1863 г.) представила уже слѣдующіе результаты:

	Свѣтскихъ.	Духовныхъ.
Изъ общаго числа народныхъ школъ écoles communales считается	35,348	3,080
Въ нихъ учениковъ.	1.986,000	412,000
На 1 училище приходится учениковъ . .	56	135
Наставниковъ и учителей	38,071	7,953
Частныхъ школъ, écoles privées. . . .	2,572	536
Пансіоновъ, pensionnats	602	216
Частныхъ дѣвичьихъ школъ	7,637	5,571
Въ нихъ учениць	317,142	697,195
Наставниковъ и учителей	5,998	8,061

Если сведемъ эти итоги, относящіеся къ 1860—63 годамъ, то находимъ, что клерикальное воспитаніе представляется слѣдующими цифрами: разныхъ учебныхъ заведеній, состоящихъ въ духовномъ вѣдомствѣ 9,403, въ нихъ наставниковъ 16,014 и учениковъ 1.109,000. При этомъ надо замѣтить въ особенности то обстоятельство, что католическое духовенство со свойственной ему дальновидностію преимущественно обратилось къ женскому воспитанію и въ этомъ отношеніи уже положительно завладѣло народнымъ образованіемъ. Въ 1860 г. считалось во Франціи 2,970 женскихъ воспитательныхъ обществъ (congrégations) и при нихъ 90,000 монахинь, изъ коихъ 63,000 занимались обученіемъ. Перевѣсъ духовнаго воспитанія передъ свѣтскимъ рѣзко обнаруживается въ пропорціи между числомъ училищъ и числомъ учениковъ: въ свѣтскихъ народныхъ школахъ считается въ средней сложности по 56 учениковъ, въ духовныхъ по 135, въ женскихъ частныхъ школахъ пропорція эта еще болѣе невыгодна для свѣтскаго образованія: на духовныя училища приходится 68% всѣхъ учениць женскаго пола. Общій результатъ этой двойственной системы воспитанія угрожаетъ французскому народу страшнымъ разладомъ общественныхъ мнѣній, уже проявляющимся въ ультромонтанской и клерикальной политикѣ, представительницей коей признается женщина, эксъ-императрица Евгенія, и

въ буйно-революціонныхъ ученіяхъ, проповѣдуемыхъ разными самозванцами, называющихъ себя представителями рабочихъ классовъ.

Оно и не можетъ быть иначе въ странѣ, гдѣ одинъ милліонъ дѣтей воспитывается монахами, а два милліона свѣтскими учителями, исповѣдующими les grands principes de 89.

(Hochegger, Die Fortschritte des Unterrichtswesens, Ss. 97—105.

XX.

О начальномъ образованіи въ Россіи. Общенародное образованіе было организовано въ Европѣ въ первой и второй четверти настоящаго столѣтія. — Участіе иностранныхъ правительствъ въ расходахъ на начальное образованіе. — Особое положеніе американскихъ Соединенныхъ штатовъ. — Участіе земскихъ учрежденій въ дѣлахъ народнаго образованія. — Распредѣленіе этихъ дѣлъ между губернскими и уѣздными земствами. — Предметъ вѣдомства земскихъ учрежденій есть только начальное обученіе. — Разграниченіе власти между земскими учрежденіями и центральною администраціей. — Система инспекцій народныхъ школъ. Что надо разумѣть подъ словами хозяйственное управленіе. — Обязательное обученіе и обязательные сборы на народное образованіе; противуположная система вольныхъ школъ и добровольныхъ сборовъ. Учительскія школы или семинаріи. — Американская система неприкосновеннаго училищнаго фонда и земельнаго надѣла народныхъ школъ. — Сравненіе государственныхъ имуществъ въ Россіи и въ Соединенныхъ штатахъ. Казенныя земли — public-lands въ Америкѣ; порядокъ ихъ продажи и преимущественное предназначеніе на содержаніе народныхъ школъ.—Примѣненіе этой системы къ Россіи. Возраженія и преувеличенныя опасенія. — Нужно опредѣлить дѣйствительную стоимость народнаго образованія. Среднее число учениковъ и нормальныя пропорціи ихъ къ народонаселенію. Средняя стоимость содержанія училища, учителя и обученія одного ученика. Общая смѣта расходовъ на начальное образованіе въ Россіи. — Источники для покрытія этихъ расходовъ: 1) общественные сборы, 2) земскіе сборы, 3) правительственные субсидіи и учрежденіе неприкосновеннаго фонда для училищъ изъ казенныхъ земель и лѣсовъ.

Представивъ въ трехъ предъидущихъ главахъ очеркъ иностранныхъ учрежденій по начальному образованію, мы желали-бы здѣсь указать, которыя изъ нихъ мы считаемъ для Россіи болѣе пригодными, ближе подходящими къ нашимъ нуждамъ и къ нашему народному быту.

Само собой разумѣется, что педагогика, какъ и всякая другая наука, одна для всѣхъ народовъ и всѣхъ странъ; поэтому наши изслѣдованія не касаются педагогической части, а только хозяйственной и административной организаціи. Намъ кажется, что эти вопросы, вопросы чисто практическіе, хозяйственные, денежные и составляютъ главнѣйшее препятствіе къ осуществленію предначертаній о введеніи всенароднаго элементарнаго образованія въ Россіи.

Въ пользѣ грамотности уже не сомнѣваются, или по крайней мѣрѣ не показываютъ сомнѣнія даже и тѣ немногіе почитатели патріархальныхъ преданій, которые въ глубинѣ души порицаютъ просвѣщеніе народныхъ массъ.

Но они прибѣгаютъ къ уловкѣ, большей частію имѣющей успѣхъ въ полуобразованной средѣ провинціальныхъ собраній и обществъ; они выставляютъ съ перваго слова громадность требуемыхъ расходовъ, ожидаемыхъ затрудненій, вымышленныхъ ими самими опасеній и недоразумѣнія, и запутывая самые простые вопросы всевозможными практическими неудобствами, приходятъ и нерѣдко доводятъ цѣлыя собранія до горестнаго сознанія, что какъ бы ни желательно было учить народъ грамотѣ, но дѣло это требуетъ такихъ непомѣрныхъ усилій, пожертвованій, такой затраты капиталовъ, времени и людей, что превышаетъ наши наличныя средства и потому должно быть отложено до лучшихъ дней, до какаго то таинственнаго срока обогащенія и процвѣтанія Русской земли.

Вотъ на эти то сомнѣнія и преувеличенныя опасенія мы бы желали прежде всего отвѣчать и указать примѣрами другихъ странъ, что дѣло народнаго начальнаго просвѣщенія вовсе не такъ трудно, продолжительно и дорого, какъ это намъ представляютъ; что оно въ западной Европѣ предпринято было очень недавно, при самыхъ ограниченныхъ средствахъ мѣстныхъ обществъ, при самыхъ скупыхъ пособіяхъ отъ правительствъ, при такомъ же какъ и у насъ подозрительномъ противодѣйствіи такъ называемой консервативной партіи и что поэтому и намъ нельзя терять надежды побороть тѣ же самыя препятствія, тѣми же средствами и въ такой же періодъ времени какъ у другихъ народовъ.

Можно сказать положительно, что народное образованіе, въ смыслѣ дѣйствительно народномъ, общедоступномъ, открылось въ Европѣ въ первой и второй четверти настоящаго столѣтія; — въ Пруссіи въ 1808—1812 годахъ, во Франціи въ тридцатыхъ годахъ въ министерство Гизо, въ Англіи еще позже, съ изданіемъ законоположенія 1848 г.

До того времени цивилизація останавливалась на высшихъ и среднихъ слояхъ общества; процвѣтали университеты, гимназіи, техническія и спеціальныя школы, учились дѣти дворянъ, купцовъ, — но для образованія низшихъ классовъ не было еще устроено никакой общей системы и кромѣ немногихъ частныхъ благотворительныхъ обществъ никто и не помышлялъ о нравственномъ и умственномъ воспитаніи чернорабочаго люда.

Едва ли подлежитъ сомнѣнію, что въ началѣ текущаго столѣтія начальное образованіе находилось въ западной Европѣ и даже въ просвѣщеннѣйшихъ ея частяхъ въ томъ же самомъ положеніи, на той же весьма низкой степени, какъ въ Россіи въ настоящій моментъ нашего историческаго развитія. Потребность высказывалась все громче и громче, правительства заявляли о своемъ сочувствіи народному просвѣщенію, но по разстройству финансовъ послѣ Наполеоновскихъ войнъ не могли удѣлить нужныхъ суммъ на поощреніе общеполезнаго дѣла, оно оставалось на бумагѣ; ученые педагоги Песталоцци въ Швейцаріи, Ланкастеръ въ Англіи разрабатывали съ усердіемъ разные методы и пріемы преподаванія; научный и литературный говоръ о народныхъ школахъ перешелъ и въ великосвѣтское общество, королева Луиза въ Пруссіи, лорды Шевтсбюри, Россели въ Англіи стали во главѣ агитаціи въ пользу просвѣщенія народныхъ массъ.—Но школы не открывались и вновь открытыя оставались пусты.

Правительство и высшія сословія укоряли низшіе классы въ равнодушіи къ дѣлу просвѣщенія, ожидали отъ нихъ инниціативы и сочиняли уставы или проэкты уставовъ, по коимъ всѣ расходы, всѣ заботы должны были пасть на мѣстныя общины, а власть, руководство и вся честь этого человѣколюбиваго подвига оставалась за попечительными начальствами — землевладѣльцами въ Пруссіи, чиновниками во Франціи.

Революціонныя смуты 1830 г. и повтореніе ихъ въ 1848 г. послужили для европейскихъ правительствъ въ этомъ отношеніи весьма полезными предостереженіями и только съ этого времени, никакъ не раньше, начались дружныя и послѣдовательныя усилія во введенію начальнаго образованія.

И такъ надо безспорно признать, что тѣ результаты, которые нынѣ добыты нашими старшими братьями, достигнуты ими не вѣковѣчными усиліями, а въ теченіи послѣднихъ 20 или 30 лѣтъ, и что поэтому старшинство ихъ передъ нами измѣряется не вѣками и поколѣніями, а только четвертью столѣтія.

Второй аргументъ, который обыкновенно выставляется какъ неоспоримое доказательство нашей отсталости, есть бѣдность нашей страны и разстройство нашихъ финансовъ и народнаго хозяйства, въ сравненіи съ другими государствами Стараго и Новаго свѣта. Но и этотъ доводъ справедливый, если мы возьмемъ для сравненія настоящій моментъ нашего и иностраннаго развитія, ложенъ или по крайней мѣрѣ преувеличенъ, если мы сличимъ настоящее наше положеніе съ состояніемъ финансовъ и народнаго хозяйства въ другихъ го-

сударствахъ въ первой четверти XIX столѣтія, когда началось образовательное движеніе въ западной Европѣ. Германія и особенно Пруссія изнывала подъ бременемъ Наполеоновскаго разгрома и тяжелыхъ усилій своего освобожденія; точно такъ какъ Россія, она въ самые тяжкіе дни испытаній приступила и къ соціальному преобразованію, отмѣнѣ крѣпостнаго права и въ этотъ то самый моментъ, при полномъ разстройствѣ всего экономическаго быта государственнаго, земскаго и частнаго, выступила твердой ногой на поприще всенароднаго образованія, на коемъ не далѣе какъ черезъ 25 — 30 лѣтъ стояла на первомъ мѣстѣ среди всѣхъ народовъ европейскаго материка.

Это по крайней мѣрѣ доказываетъ, что дѣло народнаго образованія можетъ быть начато и съ скромными средствами, что отъ государственной казны не требуется громадныхъ пожертвованій (Прусское правительство ассигнуетъ всего пособій на начальныя школы 295,000 тал.) и что училищные сборы и налоги не истощаютъ производительныхъ силъ страны и народа.

Но въ тоже время примѣръ Пруссіи доказываетъ, что необходимо высшее и общее руководство: искреннее, не голословное сочувствіе разумная система, преподанная правительствомъ, для направленія отдѣльныхъ усилій мѣстныхъ обществъ — городскихъ и сельскихъ.

Примѣръ Англіи еще поразительнѣе; въ то время какъ глубокомысленные нѣмцы медленно, но неуклонно подвигались тихимъ шагомъ къ своей цѣли, англо-саксонцы еще вовсе не сознавали ея потребности и отвергали пользу обученія простаго народа въ своемъ аристократическомъ отечествѣ. Потомъ внезапно просвѣтились, или, вѣрнѣе сказать, покорились необходимости и въ сороковыхъ годахъ принялись за дѣло элементарнаго обученія низшихъ классовъ съ такою энергіей, что въ 20 лѣтъ почти догнали сѣверо-германцевъ, опередивъ Францію и всѣ прочіе европейскіе народы. Пособія правительства были въ Англіи также скупы какъ и въ Пруссіи, въ 1833 г. 20,000 ф. = 140,000 р., вмѣшательство администраціи въ дѣло начальнаго образованія было въ матеріальномъ отношеніи очень ограничено и все главноуправленіе народными и нормальными школами завѣдывалось комитетомъ (comittee for education) изъ 3 членовъ съ 50 инспекторами для всего королевства.

Но въ Англіи какъ и въ Пруссіи правительство, скупясь на денежныя затраты, возлагая большую часть расходовъ на мѣстныя общества и самихъ учениковъ, по крайней мѣрѣ не отказывало народу въ живомъ и разумномъ содѣйствіи, не довольствовалось какъ французское и многія другія высокопарными заявленіями и украшеніемъ столицъ роскошными

училищами, но распредѣляло съ крайнею осмотрительностію свои пособія на возможно большую массу народа, заботилось и принимало на себя подготовленіе учителей и обусловливало субсидіи отъ казны и покровительство высшихъ властей, соблюденіе нѣкоторыхъ общихъ правилъ гигіены, педагогики и вообще благоустройства школъ.

Совершенно противуположную систему являютъ Сѣверо-Американскіе Соединенные штаты: тамъ начальное ученіе дается безплатно съ нѣкоторымъ, но весьма умѣреннымъ участіемъ въ расходахъ сельскихъ и городскихъ обществъ (townships) и съ отнесеніемъ главныхъ издержекъ на государственныя казну и имущества. Но эта радикальная организація должна еще остаться на долго для народовъ Стараго свѣта несбыточной хотя и идеальной мечтой. — Американскіе Соединенные штаты не держатъ постояннаго войска и вся тайна ихъ изумительнаго преуспѣянія заключается въ томъ простомъ соображеніи, что они затрачиваютъ на народное образованіе и хозяйственныя улучшенія тѣ милліоны, которые мы безвозвратно теряемъ на содержаніе регулярныхъ войскъ. Поэтому, какъ бы ни соблазнительны казались эти американскіе порядки, мы должны какъ при настоящемъ вопросѣ такъ и при изслѣдованіи всѣхъ другихъ вѣдомствъ мѣстнаго самоуправленія имѣть въ виду это важнѣйшее различіе между нашимъ общественнымъ бытомъ и американскимъ: пока нашъ государственный бюджетъ, по примѣру всѣхъ прочихъ европейскихъ, долженъ нести тягость дѣйствующихъ армій и регулярнаго войска, до тѣхъ поръ и невозможно отъ него требовать усиленныхъ пособій на внутреннее управленіе, до тѣхъ поръ и слѣдуетъ только испрашивать у правительствъ содѣйствія, руководства, посильныхъ пособій, полагаясь для самаго веденія дѣла на самодѣятельность народа, мѣстныхъ учрежденій и обществъ.

Предлагая такимъ образомъ на обсужденіе три, по нашему мнѣнію, образцовыхъ организаціи начальныхъ школъ, мы полагаемъ, что изъ каждой изъ нихъ, прусской, американской и англійской, мы можемъ извлечь нѣсколько поучительныхъ указаній, хотя въ цѣлости ни одна изъ нихъ въ Россіи вполнѣ не примѣнима.

Поэтому мы должны раздѣлить дальнѣйшія наши сужденія на отдѣльные вопросы, къ коимъ будемъ подводить соотвѣтствующія замѣчанія и дополненія изъ другихъ законодательствъ. Точкой отправленія намъ долженъ служить текстъ нашего законоположенія о земскихъ учрежденіяхъ, въ коемъ сказано ст. 2 п. VII, что земскимъ учрежденіямъ предоставляется участіе въ дѣлахъ народнаго

образованія преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи.

Въ этой статьѣ всякое слово требуетъ поясненія и точнѣйшаго опредѣленія: Земскія учрежденія — какія именно! Губернскія или уѣздныя собранія или управы и въ какой постепенности распредѣляются между ними дѣла или занятія? Народное образованіе — одно-ли элементарное или и среднее и высшее? Участіе — но кому же поручается самое управленіе и въ чемъ должно состоять это участіе? Въ хозяйственномъ отношеніи? подъ словомъ хозяйство, разумѣется-ли одно ассигнованіе суммъ, или также и производство расходовъ и вся администрація, относящаяся до матеріальной части училищнаго вѣдомства? Преимущественно — означаетъ-ли это выраженіе, что и другіе предметы, кромѣ хозяйства, поручаются вѣдѣнію земства и какіе именно? На эти вопросы мы считаемъ необходимымъ дать отвѣты, чтобы не запутать земскія учрежденія въ безвыходныя пререканія между собой и съ другими вѣдомствами, чтобы поставить ихъ на твердую почву самостоятельнаго, но мѣстнаго самоуправленія.

I. Начальное образованіе во всѣхъ современныхъ государствахъ завѣдывается земскими и общественными учрежденіями, завѣдывается болѣе или менѣе самостоятельно подъ надзоромъ и руководствомъ высшихъ властей и правительства, такъ что правильнѣе было бы измѣнить редакцію этой статьи и сказать: «что земскія учрежденія завѣдываютъ народными начальными школами при нѣкоторомъ участіи и надзорѣ министерства народнаго просвѣщенія».

Учительскія семинаріи или нормальныя школы также входятъ въ кругъ вѣдомства земскихъ учрежденій, потому что подготовленіе учителей прямо зависитъ отъ числа и общаго состоянія народныхъ школъ въ данной мѣстности и отъ тѣхъ обезпеченій, которыя представляются семинаристамъ по выходѣ ихъ изъ училища, то есть средняго числа вакансій и жалованья, имъ назначаемаго при поступленіи въ должность.

Самое правильное распредѣленіе дѣлъ, по нашему мнѣнію, было бы такое, по коему сельскимъ обществамъ и уѣзднымъ земствамъ было бы поручено завѣдываніе народными школами, а губернскимъ земскимъ учрежденіямъ содержаніе учительскихъ семинарій, назначеніе добавочнаго содержанія лучшимъ учителямъ, завѣдываніе педагогическими курсами и вообще всѣ мѣры, имѣющія въ виду образованіе учителей и улучшеніе методъ преподаванія.

II. По общему духу нашего законодательства нельзя и предполагать,

чтобы оно имѣло въ виду поручить завѣдыванію земскихъ учрежденій среднія или даже и высшія учебныя заведенія. Но редакція вышеупомянутой статьи такъ темна и сбивчива, что нѣкоторыя собранія въ пылу ревности къ народному просвѣщенію и подстрекаемыя большинствомъ членовъ, принадлежащихъ къ помѣстному и городскому сословіямъ, приняли на свое иждивеніе и попеченіе о гимназіяхъ, техническихъ школахъ и тому подобныхъ заведеніяхъ, очевидно относящихся къ разряду среднихъ.

Такимъ образомъ скудныя средства нашего новорожденнаго земства развлекаются во всѣ стороны, низшія сословія заставляютъ платить сборы на содержаніе такихъ училищъ, которыя имъ недоступны и не обезпечивъ насущной пищи, не устроивъ начальнаго образованія, уже подносятъ на дорогихъ блюдахъ лакомыя яства.

Мы смѣемъ думать, что попеченіе о среднемъ и высшемъ образованіи не относится вовсе къ кругу дѣйствій земства, что оно есть дѣло государства и высшаго правительства, что расходъ на этотъ разрядъ училищъ долженъ быть покрытъ отчасти казной, отчасти умѣренной платой съ самихъ учениковъ и студентовъ — затѣмъ что исключительное поприще земскихъ учрежденій есть начальное образованіе, на устройство коего оно должно посвятить всѣ свои усилія и всѣ свои средства.

III. Подъ словами: «участіе въ дѣлахъ народнаго образованія» можно разумѣть и все и ничего.

Намъ кажется, что этотъ вопросъ сводится на то, слѣдуетъ-ли предоставить земскимъ учрежденіямъ полную самостоятельность въ дѣлахъ начальнаго образованія или подчинить ихъ нѣкоторому правительственному надзору, въ какой мѣрѣ и въ какихъ формахъ?

На эти вопросы къ нашему счастію опыты другихъ народовъ даютъ намъ полные удовлетворительные отвѣты, которые устраняютъ всякія сомнѣнія.

Съ одной стороны мы видимъ Францію, державу стоявшую уже въ половинѣ XVIII столѣтія во главѣ всемірной цивилизаціи и нынѣ, по сознанію самихъ французовъ, уже далеко отставшую отъ всѣхъ смежныхъ государствъ въ простомъ дѣлѣ народной грамотности; въ ней народная школа завѣдывалась исключительно администраціей, земство и община несли расходы, учителя опредѣлялись и оставлялись правительствомъ, ученики и наставники аттестовались по хорошему поведенію и политической своей благонадежности.

Съ другой, противуположной стороны въ Англіи и Америкѣ испытана была другая система невмѣшательства правительства, полной свободы преподаванія и этотъ опытъ былъ также неудаченъ. Съ половины настоящаго столѣтія и англичане и американцы пришли къ сознанію, что самоуправленіе въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія имѣетъ свои границы, что педагогика какъ и всякая другая наука не дается случайнымъ толпамъ, созываемымъ на митинги и сходки, что она требуетъ разумнаго, послѣдовательнаго руководства, которое и должно быть дано свыше центральными властями. Вслѣдствіе этого и была принята въ обоихъ государствахъ система инспекцій, то есть ревизій, производимыхъ чиновниками, наряжаемыми отъ штатовъ въ Америкѣ, отъ главноуправленія народнаго просвѣщенія въ Англіи.

Изумительные успѣхи народнаго просвѣщенія въ обоихъ этихъ странахъ въ послѣднее двадцатилѣтіе, кажется, доказываютъ, что эта система правительственнаго надзора вполнѣ соглашается и съ государственными интересами, требующими общаго направленія народнаго воспитанія, и съ мѣстною самостоятельностію отцовъ семействъ и общинъ. Мы полагаемъ, что и для Россіи это было бы самое правильное и справедливое разграниченіе круговъ дѣйствій земскихъ учрежденій и правительственныхъ властей.

Но инспекція сама по себѣ еще ничего не разрѣшаетъ и не обезпечиваетъ, пока не опредѣлены предѣлы власти инспекторовъ: мы видимъ, что во Франціи власть этихъ inspecteurs d'arrondissements простирается до права закрытія училища (suspension) съ утвержденіемъ мера.

Напротивъ въ Америкѣ и въ Англіи вмѣшательство ихъ до нѣкоторой степени пассивное; они вовсе не касаются хозяйственной и административной части и даже по учебной не имѣютъ распорядительной власти. Въ Соединенныхъ штатахъ инспекторы только доносятъ правительству о замѣченныхъ безпорядкахъ, публикуютъ о нихъ во всеобщее свѣдѣніе, затѣмъ центральное начальство, губернаторъ штата или представительное собраніе, наказываетъ виновныя общества сокращеніемъ субсидій. Въ Англіи они экзаменуютъ, аттестуютъ учителей и учениковъ; на основаніи этихъ аттестацій и по числу балловъ ассигнуются пособія училищамъ, добавочное жалованье наставникамъ и стипендіи лучшимъ воспитанникамъ, но во внутреннее управленіе инспекторы отнюдь не вмѣшиваются.

По нашему мнѣнію, для Россіи надо бы избрать нѣчто среднее между административнымъ полновластіемъ, принятымъ во Франціи, и пас-

сивною ролью, ассигнованной инспекторамъ въ Англіи; очевидно, что система казенныхъ субсидій дѣйствуетъ почти принудительно на бѣдныя общества, не имѣющія собственныхъ средствъ для содержанія училища, и что напротивъ школы, устраиваемыя въ большихъ городахъ или на счетъ зажиточныхъ домохозяевъ, могутъ уклониться отъ всякаго надзора, если только не нуждаются въ пособіи и не требуютъ субсидій. Это опять приводитъ все дѣло народнаго образованія къ сословному раздвоенію: люди богатые воспитываютъ своихъ дѣтей независимо отъ контроля правительства, и подъ внушеніями религіозныхъ и политическихъ партій, весьма часто противныхъ общему духу народа — низшіе классы и бѣднѣйшія школы напротивъ подчиняются безусловно этому контролю.

Для устраненія этихъ неудобствъ необходимо нѣсколько расширить инспекторскую власть. Напримѣръ предоставить инспекторамъ право ревизовать всѣ начальныя школы, народныя и частныя, но разумѣется только по учебной части; за особенные успѣхи и хорошее состояніе школы вообще представлять учителей къ наградамъ денежнымъ или почетнымъ и предлагать выдачу субсидій на содержаніе училища или стипендій лучшимъ ученикамъ. Въ случаѣ же явныхъ безпорядковъ, неудовлетворительности преподаванія, невѣжества наставника, намъ кажется недостаточнымъ подвергать училищное начальство одному только вычету или прекращенію субсидій, и мы полагали бы полезнымъ принять нѣкоторую градацію взысканій: въ первый разъ ограничиться внушеніемъ и денежнымъ штрафомъ, второй разъ, то есть при вторичной ревизіи по истеченіи года, вовсе прекратить пособія отъ правительства или земства, если таковыя получались, или же если училище ими не пользовалось, то обязать его принять новаго наставника по указанію инспектора, наконецъ при третьей ревизіи, если состояніе школы не улучшилось, то предоставить инспектору право закрыть училище съ разрѣшеніемъ уѣздной управы или собранія, если оно содержалось изъ общественныхъ или земскихъ суммъ.

Эта постепенность взысканій дала бы время мѣстнымъ училищнымъ начальствамъ исправить недостатки, замѣченные при первой ревизіи, съ другой же стороны намъ кажется, что при бѣдности средствъ нашихъ сельскихъ и городскихъ обществъ и при ихъ скупости на народное образованіе, денежное поощреніе, хотя бы умѣренное, будетъ имѣть такую силу, что всѣ школы добровольно подчинятся контролю правительства, чтобы воспользоваться и пособіями отъ правительства. Въ Россіи едва ли найдутся, какъ въ Англіи, такія самостоятельныя общества, волости, уѣзды, кото-

рые отвергли бы субсидіи казны и земства, чтобы оградить себя отъ вмѣшательства высшихъ властей; сепаративный духъ, проявившійся въ нѣкоторыхъ земскихъ собраніяхъ, едва ли устоитъ противъ соблазна облегчить мѣстные сборы и поэтому мы полагаемъ, что англо-американская система инспекціи народныхъ школъ съ правомъ распредѣлять пособія отъ правительства по аттестаціи инспекторовъ будетъ въ Россіи еще дѣйствительнѣе чѣмъ въ Англіи и Америкѣ, она непремѣнно, хотя можетъ быть и постепенно, привлечетъ всѣ начальныя школы къ ревизіи и контролю по учебной части, оставляя имъ въ предѣлахъ, указанныхъ положеніемъ о земствѣ, самостоятельное управленіе хозяйственной частью [1]).

IV. Намъ слѣдуетъ еще разсмотрѣть значеніе словъ «хозяйственныя отношенія», приведенныя въ той же лаконической статьѣ Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ.

Съ перваго взгляда кажется совершенно правильнымъ отдѣлить хозяйственную часть отъ учебной такъ, чтобы первою завѣдывало земство, второю спеціальное вѣдомство народнаго просвѣщенія, но на практикѣ являются и при этомъ порядкѣ неизбѣжныя столкновенія, такъ какъ улучшеніе преподаванія обыкновенно требуетъ и возвышенія расходовъ.

Если правительство присвоиваетъ себѣ право безусловно требовать таковыхъ улучшеній, то оно по всей справедливости должно и принимать на себя весь излишекъ расходовъ вызываемыхъ подобными преобразованіями; въ этомъ смыслѣ французское законодательство установило minimum учительскаго жалованья, уплачиваемаго коммуной, и вынуждено было принять такую норму (200 фр., 50 руб. въ годъ), которая не обезпечиваетъ и насущной пищи простаго чернорабочаго даже въ Россіи, не говоря уже о Франціи. Далѣе оно узаконяетъ, что изъ платы, взимаемой съ учениковъ и отцовъ семейства, жалованье это дополняется до 600 ф., каковая цифра, также очень скромная въ странѣ, гдѣ заработная плата простирается отъ 40 — 50 коп. въ день и гдѣ чертверть хлѣба стоитъ 10 — 15 рублей, признается нормальною. Наконецъ, если изъ обоихъ этихъ источниковъ не набирается 600 фр., то добавочное жалованье ассигнуется изъ казенныхъ суммъ и по усмотрѣнію префекта можетъ быть возвышено до 800 фр. Впрочемъ всякіе расходы на матеріальное улучшеніе школъ исполняются коммунами обязательно (d'office) по требованію начальника департамента.

Если такъ разумѣть хозяйственныя отношенія, то сельскимъ и го-

родскимъ обществамъ не остается ничего болѣе какъ вписывать ежегодно 50 руб. въ свои смѣты на жалованье учителя и во всемъ остальномъ полагаться на благоусмотрѣніе и милость попечительнаго начальства. Въ улучшеніи преподаванія, въ успѣхахъ учениковъ они нисколько не заинтересованы и все дѣло начальнаго обученія превращается въ машинальное заучиваніе грамоти подъ машинальнымъ руководствомъ администраціи, въ школу чтенія и письма, завѣдываемую канцеляріей начальника губерніи.

Но слово хозяйство означаетъ не только отпускъ суммъ, но и самостоятельное распоряженіе расходами. Эта распорядительная власть всецѣло относится къ кругу дѣйствій общественныхъ властей и собраній, то есть тѣхъ обывателей, которые содержатъ школу и ею пользуются. Затѣмъ земство, то есть совокупность жителей уѣзда или губерніи, и правительство, какъ представитель всего государства, могутъ и должны оказывать посильное содѣйствіе обществамъ, принимая въ соображеніе два главныя обстоятельства: 1) Успѣшный ходъ преподаванія, и 2) Наличныя средства, коими можетъ располагать мѣстное общество.

Этими двумя факторами опредѣляется мѣра пособій отъ правительства и земства, первымъ — казенныя субсидіи, вторымъ — земскія: степень успѣховъ учениковъ, достоинство учителей свидѣтельствуется инспекторами, наряжаемыми отъ короны, и пособія отъ правительства даются пропорціонально этимъ педагогическимъ успѣхамъ.

Степень богатства или бѣдности отдѣльныхъ обществъ, состоятельность ихъ для устройства и содержанія школы опредѣляется земскими учрежденіями и земскія пособія ассигнуются по соображенію этихъ средствъ; тамъ, гдѣ общество состоитъ изъ малолюдныхъ деревень или изъ бѣдныхъ домохозяевъ, тамъ уѣздное или губернское земство должно помочь, независимо отъ субсидій или стипендій, выдаваемыхъ казною за успѣшный ходъ преподаванія [2]).

Таковы намъ кажутся главныя основанія, на коихъ могло бы быть распредѣлено участіе обществъ, земства и государства въ хозяйственномъ управленіи начальныхъ школъ.

Общество или волость непосредственно завѣдываютъ школой и содержатъ ее изъ общественныхъ сборовъ.

Земство, какъ вспомогательная инстанція, ассигнуетъ пособія

тѣмъ изъ обществъ или волостей, которыя собственными средствами не въ состоянiи содержать школу въ должной исправности.

Правительство, а именно министерство народнаго просвѣщенiя, какъ контрольная инстанцiя начальныхъ школъ, присуждаетъ награды и премiи лучшимъ училищамъ и ученикамъ.

Наше исходное предположенiе есть то, что обществамъ или волостямъ оставляется вся инициатива открытiя школъ и установленiя сборовъ на ихъ содержанiе и что начальное обученiе дается безплатно. Въ этомъ мы кажется расходимся съ мнѣнiями многихъ современныхъ педагоговъ, считающихъ обязательное обученiе и обязательный сборъ на училища единственными прочными основанiями народнаго образованiя; въ оправданiе нашего мнѣнiя представляемъ слѣдующiя соображенiя : [3]).

V. Обязательность обученiя для всѣхъ дѣтей школьнаго возраста отъ 8 до 14 лѣтъ неизбѣжно влечетъ за собой и обязательность сборовъ на училища со всѣхъ домохозяевъ. Въ Пруссiи этотъ принципъ проведенъ такъ строго, что даже семьи бѣздѣтныя и хозяева холостые вносятъ училищный сборъ (Schulbeiträge) наравнѣ съ прочими обывателями. Мы уже выше замѣтили, что одностороннe и невѣрно бы было приписывать именно обязательности (Schulpflicht) успѣхъ училищнаго дѣла въ сѣверной Германiи, невѣрно потому что въ Америкѣ и въ новѣйшее время въ Англiи успѣхи были не менѣе блистательны при совершенно противуположной системѣ воспитанiя (Voluntary system).

Тоже самое можно сказать и о платѣ за ученiе, взимаемой съ самихъ учениковъ: она еще сохранилась въ Пруссiи (Schulgeld), въ Англiи и во Францiи (rétribution scolaire); — напротивъ въ Америкѣ въ новѣйшее время отмѣнена; въ Пруссiи, по конституцiи 1850 г. (не приведенной еще въ дѣйствiе), подлежитъ отмѣнѣ.

Всѣ эти примѣры только доказываютъ, что общихъ правилъ для всѣхъ народовъ и всѣхъ странъ нѣтъ и быть не можетъ и что не въ системѣ, а въ духѣ народа и въ матерiальныхъ его средствахъ заключается тайна его преуспѣянiй на поприщѣ цивилизацiй.

Когда потребность какаго либо соцiальнаго улучшенiя еще только пробуждается и пока она не взошла на степень всенароднаго сознанiя, намъ, кажется, лучше дѣйствовать посредствомъ побужденiй, поощренiй, вспомоществованiй, чѣмъ посредствомъ прямаго принужденiя - и далѣе когда уже большинство жителей, масса народа, проникласъ убѣжденiемъ въ пользѣ и нуждѣ предпринимаемаго дѣла, тогда и наступаетъ необходимость сдѣлать его обязательнымъ для всѣхъ, чтобы сломить противо-

дѣйствіе немногихъ отсталыхъ людей, кружковъ и обществъ, придерживающихся старыхъ порядковъ по апатіи и закоснѣлости.

Если Германія съ своими Schulpflicht и Schulgeld достигла всенародной образованности послѣ цѣлаго столѣтія напряженныхъ усилій, то Америка при вольномъ и безплатномъ обученіи прошла тотъ же путь въ послѣдніе 30 лѣтъ.

Мы смѣемъ думать, что наши мѣстныя условія, территоріальныя и климатическія, ставятъ насъ въ отношеніи народныхъ школъ гораздо ближе къ Америкѣ, чѣмъ къ Германіи.

За исключеніемъ нѣкоторыхъ центральныхъ губерній въ Россіи совершенно невозможно сдѣлать правильное росписаніе училищныхъ обществъ или округовъ (Schulgemeinden) и изъ этого слѣдуетъ, что и введеніе обязательнаго обученія и обязательнаго сбора по обществамъ и волостямъ было бы крайне стѣснительно; возлагать на обывателей расходы на содержаніе такаго учебнаго заведенія, коимъ они пользоваться по дальности разстоянія не могутъ, точно также несправедливо какъ заставлять платить петербургскихъ домовладѣльцевъ на содержаніе больницы въ Москвѣ или Кіевѣ.

Эти соображенія разстоянія, дурныхъ дорогъ, распутицы, непогоды въ нашемъ отечествѣ еще гораздо сильнѣе, чѣмъ въ умѣренныхъ климатахъ, и если прусскій уставъ народныхъ школъ увольняетъ учениковъ отъ посѣщенія школы въ бурю и вообще при дурной погодѣ, то въ Россіи, допустивъ подобную льготу, надо бы отказаться отъ половины учебнаго сезона, падающаго какъ извѣстно на осенніе и зимніе мѣсяцы.

Всѣ эти соображенія вмѣстѣ взятыя, разнообразное размѣщеніе нашего сельскаго населенія, крупное въ центральныхъ губерніяхъ, мелкое въ сѣверныхъ, суровость нашего климата, трудность сообщеній, небрежность родителей въ одеждѣ и обуви дѣтей, все это вмѣстѣ привело насъ къ убѣжденію, что повсемѣстное и обязательное устройство народныхъ школъ и общій обязательный сборъ на училища не могутъ быть допущены въ Россіи въ настоящее время и что поэтому заявленіе желанія объ открытіи школы и установленіи общественнаго сбора на ея содержаніе должно быть предоставлено полной, неограниченной **иниціативѣ обществъ и отдѣльныхъ домохозяевъ**.

Но съ того момента, какъ желаніе заявлено и добровольная складчина состоялась, дѣло должно быть принято подъ покровительство и руководство земства и правительства; оставлять эти первыя, и почти всегда смутныя, шаткія начинанія на произволъ судьбы, на отчетѣ безграмот-

ныхъ отцовъ семействъ значило бы лишать ихъ всякой будущности, всякой возможности улучшенія.

Мы выше предложили раздѣлить участіе земства и правительства въ начальномъ образованіи такъ, чтобы первое, земскія учрежденія, преимущественно входило въ разсмотрѣніе матеріальныхъ средствъ на содержаніе училища, а вторыя, правительственныя власти, наблюдали за ходомъ и успѣхами преподаванія. Отправляясь отъ этого предположенія, мы полагаемъ, что можно отмѣтить слѣдующіе главные пункты организаціи начальныхъ школъ: a) волость, сельское общество или товарищество отдѣльныхъ домохозяевъ разныхъ деревень могутъ учреждать школы по своему усмотрѣнію, но обязаны объ открытіи ихъ доносить немедленно земской управѣ.

Они могутъ безпрепятственно составлять добровольныя складчины на содержаніе школы, но сборы эти обязательны только для домохозяевъ, подписавшихъ приговоръ, если притомъ приговоръ явленъ въ волостномъ правленіи. Если изъ домохозяевъ одной деревни половина подписалась на приговорѣ, то сборъ дѣлается обязательнымъ для всѣхъ прочихъ хозяевъ односельцевъ, а равно и для крестьянъ смежныхъ деревень, лежащихъ въ разстояніи не болѣе 5 верстъ. Приговоры волостныхъ сходокъ объ открытіи училища въ волости и введеніи училищнаго сбора обязательны только для тѣхъ селеній, которыя лежатъ отъ волостнаго села не далѣе 5 верстъ.

b) Общество или товарищество, открывающее училище, можетъ во всякое время ходатайствовать объ ассигнованіи пособій отъ земства, если притомъ оно можетъ указать, что расходы на содержаніе школы превышаютъ средства обывателей, къ ней приписавшихся. Земскія управы при разбирательствѣ таковыхъ ходатайствъ собираютъ нужныя свѣдѣнія и, постановляя свое заключеніе, вносятъ его въ уѣздное собраніе для ассигнованія суммы пособія. Оно ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть выше той суммы, которая назначена отъ общества на содержаніе того же училища. При соображеніяхъ о средствахъ содержанія школы земская управа должна имѣть въ виду среднюю нормальную стоимость содержанія школы и жалованья учителя, число домохозяевъ, участвующихъ въ ея содержаніи, и степень ихъ богатства или бѣдности.

c) Всѣ начальныя школы, къ какимъ бы вѣдомствамъ, вѣроисповѣданіямъ или частнымъ обществамъ и лицамъ онѣ ни принадлежали, подлежатъ надзору министерства народнаго просвѣщенія черезъ инспекторовъ, назначаемыхъ отъ правительства. Инспекторы производятъ

ревизію школъ только по учебной части. Хорошая аттестація инспектора даетъ право на полученіе казенныхъ субсидій въ размѣрѣ, опредѣленномъ министромъ народнаго просвѣщенія. Если ходъ преподаванія признается инспекторомъ совершенно неудовлетворительнымъ, то онъ первый разъ дѣлаетъ внушеніе объ исправленіи замѣченныхъ недостатковъ или предлагаетъ обществу удержать жалованье учителя впредь до новой ревизіи, — во второй разъ предлагаетъ земской управѣ или представляетъ своему начальству о временномъ прекращеніи пособій земскихъ и казенныхъ, если же таковыя не получались, то смѣняетъ наставника, при чемъ однако обязанъ замѣстить должность учителя другимъ лицемъ по своему выбору — въ третій разъ представляетъ земской управѣ и начальнику губерніи о закрытіи училища, соблюдая при томъ, чтобы училища, получающія пособія отъ земства, закрывались не иначе какъ по распоряженію управы, а пользующіяся субсидіями отъ казны по распоряженію губернатора. Если же училище получало пособія изъ обоихъ вѣдомствъ или вовсе таковыхъ не получало, то въ первомъ случаѣ упраздненіе его производится не иначе какъ съ разрѣшенія обоихъ вѣдомствъ, а во второмъ по распоряженію инспектора. Обществу или родителямъ предоставляется въ этомъ послѣднемъ случаѣ жаловаться на распоряженіе инспектора попечителю учебнаго округа.

Мы представляемъ этотъ очеркъ правилъ для народныхъ школъ только какъ самую краткую и грубую основу предмета, требующаго всесторонняго обсужденія; мы признаемъ себя и большую часть людей, принадлежащихъ къ земскимъ сословіямъ, совершенно некомпетентными для установленія программъ обученія и экзаменовъ, методъ преподаванія и всѣхъ прочихъ педагогическихъ условій, которыя требуются отъ начальныхъ школъ и подлежатъ ревизіи и надзору вѣдомства народнаго просвѣщенія. Изложенныя здѣсь предначертанія имѣютъ въ виду только указать ту черту, то живое урочище, на коемъ могутъ быть размежеваны вѣдомства земскихъ учрежденій и министерства народнаго просвѣщенія, хозяйственная часть и учебная, съ огражденіемъ ихъ обоюдной самостоятельности, и что всего важнѣе, по нашему мнѣнію, съ соблюденіемъ интересовъ сельскихъ обществъ, то есть самихъ отцовъ семействъ, плательщиковъ, податныхъ обывателей.

VI. Содержаніе учительскихъ семинарій и педагогическихъ курсовъ мы относимъ къ вѣдомству губернскихъ земскихъ учрежденій.

Образцовое устройство всей этой части въ Пруссіи не оставляетъ ничего желать болѣе какъ введенія той же самой организаціи въ Россіи съ

нѣкоторыми однако существенными измѣненіями и дополненіями. Во первыхъ, желательно, чтобы въ семинаріи принимались преимущественно по крайней мѣрѣ на содержаніи земства воспитанники изъ мѣстныхъ сельскихъ жителей, мелкопомѣстныхъ землевладѣльцевъ, церковнослужителей и крестьянъ.

Обстоятельство это особенно важно въ Россіи: нашъ сельскій бытъ такъ убійственно однообразенъ, наши длинные зимніе вечера и безчисленные праздничные дни оставляютъ столько празднаго времени и невольнаго досуга, что человѣкъ, не принадлежащій по своему семейному быту къ этой средѣ, едва ли можетъ выдержать скуку и грубость, не говоря уже о лишеніяхъ, сопряженныхъ съ должностію сельскаго учителя. Положеніе его еще сносно, если онъ можетъ отдохнуть въ своемъ семейномъ кругу отъ пяти, шести часовъ своихъ зимнихъ однообразныхъ занятій, если онъ можетъ лѣтомъ въ длинный перерывъ учебнаго сезона развлечься хозяйственными работами, полевыми, садовыми, домашними. Но едва ли при самомъ твердомъ нравственномъ закалѣ человѣкъ чужой, одинокій, не имѣющій въ данной мѣстности никакихъ собственныхъ интересовъ, промысловъ, связей, едва ли, говоримъ, такой человѣкъ выдержитъ это ссылочное житье-бытье, не сойдя съ ума или не спившись съ горя и скуки.

Съ той же самой точки зрѣнія желательно, чтобы учительскія семинаріи остались въ завѣдываніи земства и не превратились бы въ казенно-учебныя заведенія, чтобы не педагогика и методика составляли въ нихъ главный предметъ изученія, а народный бытъ во всѣхъ его добрыхъ и вредныхъ проявленіяхъ, чтобы они узнали напередъ, съ какимъ невѣжествомъ и грубостію имъ придется бороться и какимъ оружіемъ они могутъ пользоваться для ихъ одолѣнія.

При описаніи американскихъ школъ мы видѣли, что званіе учителя народной школы вовсе не считается постоянной, спеціальной карьерой, что большая часть изъ нихъ практикуетъ только зимой, въ средней сложности не болѣе 5 мѣсяцевъ въ году, что лѣтомъ они переходятъ къ другимъ хозяйственнымъ и промышленнымъ занятіямъ, и вообще по истеченіи нѣсколькихъ лѣтъ, рѣдко болѣе шести, стараются пріискать себѣ другія болѣе выгодныя и дѣятельныя должности и службы.

Какъ ни противорѣчитъ этотъ порядокъ обще-европейскимъ воззрѣніямъ и взыскательнымъ требованіямъ современной педагогики, но съ нашей точки зрѣнія, практической, земской, намъ кажется, что этотъ постоянный приливъ и отливъ свѣжихъ и юныхъ умовъ, проходящихъ черезъ школу для передачи своихъ свѣдѣній подростающему поколѣнію,

что этотъ обмѣнъ мыслей и познаній между молодыми людьми и малолѣтними дѣтьми несравненно лучше нашихъ школьныхъ пріемовъ, гдѣ учительская должность какъ и всякая другая комнатная служба отчуждаетъ человѣка отъ народнаго быта, вселяетъ въ него односторонния мнѣнія и мысли и превращаетъ учителей какъ и большую часть людей науки въ пристрастныхъ, но безсильныхъ порицателей народныхъ пороковъ, къ исправленію коихъ они не подготовлены.

Поэтому мы полагали бы дать учительскимъ семинаріямъ не столько спеціально педагогическій характеръ, сколько общеобразовательный, упростить по возможности программу обученія, излагать физическія и естественныя науки въ формѣ прикладныхъ ученій, приспособленныхъ къ спеціальнымъ климатическимъ условіямъ данной мѣстности; въ лѣсныхъ губерніяхъ проходить лѣсную технологію, въ земледѣльческихъ— агрономію, въ степныхъ— особые курсы овцеводства и т. д., всѣмъ семинаристамъ безъ исключенія давать начальныя познанія о фельдшерскомъ и ветеринарномъ лѣченіи, оспопрививаніи, кровопусканіи, перевязкѣ ранъ; не отвлекая семинаристовъ отъ ихъ природнаго и семейнаго быта, отпускать ихъ на всю рабочую пору съ 1 мая по 1 октября по домамъ, такъ чтобы родители могли расчитывать на ихъ помощь въ лѣтнюю пору, употреблять ихъ на полевыя и другія хозяйственныя работы.

Далѣе по нашему предположенію слѣдовало бы пособія изъ губернскаго земскаго сбора и отъ казны распредѣлить такъ, чтобы они выдавались не въ видѣ пенсіона за выслугу извѣстнаго числа лѣтъ, а въ формѣ стипендіи или добавочнаго жалованья, ассигнуемаго семинаристамъ немедленно по выпускѣ изъ училища и поступленіи въ должность, чтобы размѣръ этихъ стипендій возвышался не по старшинству службы, а по успѣхамъ преподаванія, удостовѣреннымъ инспекторами, — наконецъ, чтобы по прослуженіи извѣстнаго числа лѣтъ, не болѣе 10—12, извѣстная сумма, (напримѣръ половина или $\frac{1}{4}$ жалованья капитализированная изъ 6%) выдавалась ему единовременно и заимообразно для хозяйственнаго обзаведенія, если онъ пожелаетъ оставить должность учителя [4]).

Совокупностію этихъ мѣръ мы желали бы достигнуть того: 1) чтобы сельскіе учители кромѣ своихъ спеціальныхъ занятій, оставляющихъ имъ, какъ выше сказано, слишкомъ много досуга, могли бы оказывать нѣкоторую медицинскую помощь населенію и себѣ доставлять побочныя занятія, нѣсколько развлекающія ихъ отъ однообразія школьнаго преподаванія; —

2) Чтобы сельскій учитель служилъ не исключительно преподавате-

лемъ грамотности, но проводникомъ здравыхъ понятій и общеполезныхъ свѣдѣній о сельскомъ хозяйствѣ, техническихъ производствахъ, врачеваніи и т. п. предметахъ обыденнаго сельскаго быта;

и 3) Чтобы онъ не задерживался на всю жизнь въ должности сельскаго педагога, но имѣлъ бы прямой исходъ изъ этой службы и средства, по безпорочной выслугѣ извѣстнаго числа лѣтъ, перейти къ другимъ занятіямъ и преимущественно къ сельско-хозяйственнымъ устройствамъ съ помощію капитала, ему на этотъ предметъ ссужаемаго.

VII. Обстоятельство, которое заслуживаетъ въ Россіи особеннаго вниманія, есть размѣщеніе народныхъ, въ особенности сельскихъ школъ. Мы видѣли, что въ Пруссіи самый дальній раіонъ для приходскаго училища полагается въ ½ мили 3½ версты въ равнинахъ и плоскихъ мѣстностяхъ и ¼ мили въ гористыхъ странахъ, и къ этому прусское законодательство еще прибавляетъ условіе, чтобы между селеніями, приписанными къ училищу, не было рѣкъ, болотъ и непроходимыхъ мѣстностей; въ числѣ причинъ увольняющихъ учениковъ отъ посѣщенія школы упомянуты также дурная, бурная погода и весенняя или осенняя распутица.

Въ Соединенныхъ штатахъ волость (township) подраздѣляется на училищные округа (schooldistricts) пространствомъ въ 1,000 — 2,000 десятинъ съ населеніемъ около 300 жителей.

Въ Россіи подобное распредѣленіе сельскихъ школъ было бы слишкомъ дробно и содержаніе особаго училища для 300 жителей слишкомъ обременительно; но съ другой стороны необходимо установить нормальное разстояніе, далѣе коего селенія не могли бы быть приписаны къ обязательному содержанію приходскаго училища. Въ пылу первоначальнаго, необдуманнаго нашего рвенія къ просвѣщенію нѣкоторыя земскія и правительственныя власти учреждали школы въ волостныхъ селеніяхъ и при приказахъ удѣльнаго и казеннаго вѣдомства, заставляя всѣ деревни, къ волости и приказу приписанныя, платить обязательный сборъ на училище. Между тѣмъ нормальное разстояніе селеній отъ волости по закону (ст. 43. Общаго Положенія) допускается до 12 верстъ, а по силѣ примѣчанія къ той же статьѣ 43 разрѣшалось очень часто губернаторами и на гораздо большій раіонъ, такъ что въ сѣверо-западныхъ губерніяхъ многія волости разбиты на 20 и 25 верстъ. Эти принудительные сборы, обыкновенно налагаемые большинствомъ крестьянъ болѣе зажиточныхъ, обитающихъ въ главномъ волостномъ селѣ, на меньшинство, проживающее въ отдаленныхъ и одинокихъ деревушкахъ, составляютъ для этихъ послѣднихъ прямой налогъ въ пользу первыхъ; сами же они, платя

сборъ на училище, пользоваться имъ за дальностію разстоянія никакимъ образомъ не могутъ.

Поэтому мы и предполагаемъ, оставляя полную инициативу самимъ сельскимъ обществамъ въ размѣщеніи школъ, оградить меньшинство отъ притѣсненія большинства общимъ правиломъ, чтобы сборы на училище не могли быть сдѣланы обязательными для селеній, отстоящихъ отъ школы далѣе пяти верстъ.

VIII. Намъ остается разсмотрѣть предметъ самый важный для будущей организаціи начальнаго образованія въ Россіи; это американскую систему неприкосновеннаго фонда для народныхъ школъ, фонда, образуемаго отъ доходовъ и продажи государственныхъ имуществъ —public-lands.

Мы спѣшимъ заявить, что не ожидаемъ отъ подобной мѣры какихъ-либо мгновенныхъ блистательныхъ результатовъ; напротивъ, намъ кажется, что при малодоходности казенныхъ земель вообще, операція эта пойдетъ весьма туго и медленно. Но и дѣло народнаго просвѣщенія мы также не считаемъ такою настоятельною внезапною потребностію, которая бы должна быть удовлетворена экстренными мѣрами; прочное, незыблемое его устройство, обезпеченіе учителей и училищъ на будущее время, огражденіе ихъ отъ произвола земскихъ и правительственныхъ властей, отъ измѣнчивыхъ, случайныхъ частныхъ взглядовъ мѣстныхъ собраній [5]) и мѣстныхъ начальниковъ, таковы должны быть, по нашему разумѣнію, главныя основанія учебной организаціи и такъ какъ недостатокъ денежныхъ средствъ бываетъ большею частію причиной, а иногда и предлогомъ бездѣйствія населенія, то ассигнованіе особаго фонда, исключительно предназначеннаго для народныхъ школъ, должно имѣть во всякомъ случаѣ вліяніе на ихъ развитіе. Это развитіе пойдетъ, можетъ быть, такъ же туго какъ и доходность отведенныхъ земель; но говоря вообще, культура нравственная и земледѣльческая идутъ ровнымъ шагомъ, и такъ, гдѣ пробуждается первая, возникаетъ и вторая, гдѣ мѣстное населеніе начинаетъ заботиться объ ученіи, тамъ оно и приступаетъ къ воздѣлыванію пустопорожнихъ земель, возвышая ихъ цѣнность по мѣрѣ возрастающаго запроса на продукты и производительности прежнихъ пустыхъ земель.

Въ Соединенныхъ штатахъ эти различные фазисы развитія учебнаго дѣла и земледѣльческой культуры уже проявляются совершенно ясно: между тѣмъ какъ въ густонаселенныхъ и промышленныхъ штатахъ восточной полосы земли, отведенныя на училищныя фонды, уже почти всѣ распроданы и капиталы, изъ нихъ образовавшіеся, достигли милліонныхъ

суммъ, въ пустынныхъ штатахъ запада public-lands еще лежатъ непроизводительно и въ рабовладѣльческихъ штатахъ юга, гдѣ земледѣліе до послѣдней войны ограничивалось хищнической культурой бумажныхъ и табачныхъ плантацій, — училищные фонды существуютъ только на бумагѣ.

Поэтому не восхваляя безусловно американской системы school-fund-а и не выставляя ее въ примѣръ, заслуживающій полнаго подражанія, мы однако полагаемъ, что она заслуживаетъ особеннаго вниманія въ Россіи, гдѣ мѣстныя условія государственныхъ имуществъ представляютъ поразительное сходство съ Америкой, гдѣ необъятныя пространства казенныхъ земель разстилаются отъ Балтійскаго моря до Камчатки и примыкаютъ на Беринговомъ проливѣ къ таковымъ же необъятнымъ и пустыннымъ американскимъ public-lands.

Всѣхъ земель, состоящихъ въ непосредственномъ владѣніи казны, считается въ европейской Россіи 101 974,346 дес. Необъятная площадь Сибири равняется 260,000 кв. миль, или около 450 милліоновъ десят. Всего около 550 милліоновъ дес.

Въ Соединенныхъ штатахъ 1,584 милліона акровъ (по другимъ показаніямъ 1,450 мил.), что равняется 586.000,000 русскихъ десятинъ; изъ этого числа въ 1863 г. было расходовано около 400 мил. акровъ и оставалось во владѣніи казны около 1,200 мил. или около 444 мил. десятинъ.

Большая часть этихъ земель лежитъ на самомъ крайнемъ западѣ (far-west), точно такъ какъ наши казенныя земли въ Сибири. Для сравненія намъ остаются около 119 милліоновъ десятинъ въ европейской Россіи и 500.000,000 акровъ (около 200 мил. дес.) public-lands, лежащихъ въ организованныхъ штатахъ Америки.

По свѣдѣніямъ, заимствованнымъ изъ оффиціальнаго источника смѣтъ министерства государственныхъ имуществъ за 1865 — 1866 г., изъ земель, состоявшихъ въ непосредственномъ владѣніи казны, за исключеніемъ крестьянскаго надѣла считалось въ европейской Россіи:

a) Въ 27,026 хозяйственныхъ и 5,973 лѣсныхъ оброчныхъ статьяхъ всего . . .	5.344,000 десят.
b) Подъ лѣсомъ	94.470,000 »

Прочее количество состояло подъ озерами, рѣками и неудобной землей:

По росписям.

Доходъ отъ нихъ составлялъ:	1863 г.	1864 г.	1865 г.
отъ оброчныхъ статей	3.047,550 р.	2.951,841 р.	3.429,272 р.
» лѣсовъ	3.268,936 »	3.436,775 »	3.571,695 »
Итого. . .	6.316,486 р.	6.388,616 р.	7.000,967 р.

Мы выписываемъ эти числа только для сравненія, чтобы имѣть точку отправленія для дальнѣйшихъ нашихъ изслѣдованій, и затѣмъ переходимъ къ описанію американской системы училищнаго фонда, основаннаго, какъ мы уже объяснили въ предъидущихъ главахъ, на эксплуатаціи и продажѣ казенныхъ земель public-lands.

Исторія этихъ американскихъ государственныхъ имуществъ еще любопытна въ томъ отношеніи, что представляетъ наглядно и осязательно ходъ современной цивилизаціи, пробивающейся насильственно черезъ послѣдніе слои дикихъ странъ и народностей. Большая часть этихъ public-lands была захвачена у индѣйцевъ, точно такъ какъ наша Сибирь у полудикихъ инородцевъ, но съ тою разницею, что вмѣсто грубой силы оружія были употреблены другія средства менѣе насильственныя, хотя и болѣе развратныя, подкупъ вліятельныхъ старшинъ индѣйскихъ племенъ и спаиваніе ихъ англійской водкой, wiskey. Этими двумя способами Соединенные штаты пріобрѣли за безцѣнокъ пространство въ 2.625,000 англійскихъ миль и нѣкоторыя изъ этихъ сдѣлокъ были такъ выгодны, что Франклинъ говоритъ, между прочимъ, что вся территорія, нынѣ составляющая штатъ Родъ-Исландъ, была вымѣнена на пару очковъ.

Изъ этихъ вымѣненныхъ, купленныхъ и захваченныхъ пустынь образовалось нѣчто въ родѣ американской Сибири, съ тою разницею, что она населялась не ссыльными преступниками, а вольными колонистами; все это необъятное пространство было подѣлено по градусамъ широты и долготы на правильные прямоугольники, называемые территоріями — range; территоріи раздѣляются на графства — countys; графства на волости — townships; волости на околодки — sections, и наконецъ околодки на участки — lots.

Изъ этой-то общей сѣти казенныхъ земель выдѣлено было, вопервыхъ, каждому отдѣльному штату по 500 тысячъ акровъ (185 т. десятинъ) на мѣстные расходы по внутреннему управленію, далѣе по акту конгресса 2 іюля 1862 г. по 1.500,000 акровъ (550 т. дес.) въ восточныхъ штатахъ и по 5.280,000 (1.953,000 дес.) въ западныхъ — на устройство земледѣльческихъ и техническихъ школъ; въ 1849 г. подарено было университетамъ 629,951 акръ (232 т. дес.). Кромѣ того

изъ общей массы public-lands, пожалованныхъ центральнымъ правительствомъ отдѣльнымъ штатамъ, еще ассигнованы особые участки, не менѣе $\frac{1}{36}$ всѣхъ казенныхъ земель на содержаніе народныхъ школъ и въ нѣкоторыхъ штатахъ еще такой же участокъ на устройство учительскихъ семинарій.

Впрочемъ public-lands не назначаются исключительно на содержаніе школъ и учебныхъ заведеній; они надѣляются въ пособіе всякому предпріятію, обѣщающему пользы и выгоды странѣ и народу; такъ напримѣръ при концессіяхъ главныхъ линій желѣзныхъ дорогъ строителямъ обыкновенно уступается изъ казенныхъ земель по 4 — 6 участковъ (sections) на англійскую погонную милю — отъ 656 до 944 десятинъ на версту; болота (swamp-lands), принадлежащіе казнѣ, обыкновенно отдаются безплатно въ оброчное содержаніе или даже въ полную собственность частнымъ лицамъ, предпринимающимъ ихъ осушеніе; въ новѣйшее время сдѣланы были крупныя концессіи казенныхъ земель компаніямъ, предпринявшимъ винодѣліе, лѣсонасажденія и копку артезіанскихъ колодцевъ въ безводныхъ степяхъ Новой Мексики, Колорадо, Аризона.

Дѣло это необходится безъ значительныхъ потерь для казны и вопіющихъ злоупотребленій; такъ напримѣръ въ 1863 году слѣдственная коммиссія доносила конгрессу, что при раздачѣ болотъ (swamp-lands) оказывается, что около 38 мил. акровъ были захвачены болѣе или менѣе неправильно и незаконно. Это заставило конгрессъ принять строжайшія мѣры взысканія: вопервыхъ, противъ буйныхъ поселенцевъ, возстававшихъ противъ межеванія земель: они подвергаются за сопротивленіе землемѣрамъ штрафу отъ 50 до 3,000 долл. и тюремному заключенію 1 — 3 лѣтъ; вовторыхъ, противъ разныхъ аферистовъ, подкупомъ и угрозами отклонявшихъ покупателей или сбивавшихъ цѣну: они наказываются денежнымъ взысканіемъ до 1,000 долл. или заключеніемъ въ тюрьму до 2-хъ лѣтъ. Наконецъ закономъ 20 мая 1862 г., извѣстнымъ подъ именемъ homesteadlaw, который мы привели въ примѣчаніяхъ къ XVIII-ой главѣ, учреждена была общая продажа казенныхъ земель по мелкимъ участкамъ въ 160 и 40 акровъ (60 и 15 десятинъ), съ разсрочкой уплаты на 5 лѣтъ.

Эти громадныя операціи какъ мы выше видѣли, простирались передъ войной 1862 г. на полмилліона десятинъ въ годъ. Послѣ трехлѣтняго промежутка военнаго времени онѣ возобновились съ новымъ оживленіемъ и въ 1865 г. было отчуждено казенныхъ земель:

Продажей на наличныя деньги	557,200	акровъ
То же съ разсрочкой	1.160,500	»

Уступлено безплатно отставнымъ военнымъ чинамъ	348,700 акровъ.
Подарено переселенцамъ.	460,100 »
Сдано болотъ (swamp-lands)	571,400 »
Уступлено подъ желѣзныя дороги	607,400 »
Пожаловано школамъ и прочимъ учебнымъ заведеніямъ	808,400 »

Всего въ одинъ годъ перешло изъ казеннаго владѣнія въ частное 4.513,700 акровъ около 1½ мил. дес.

Мы представили этотъ общій обзоръ продажи казенныхъ земель въ Америкѣ, потому что операціи эти находятся въ тѣснѣйшей связи съ учрежденіемъ училищныхъ фондовъ и всей учебной организаціи въ Соединенныхъ штатахъ и также потому что находимъ очень близкое соотношеніе между русскими государственными имуществами и американскими public-lands.

Вся образовательная и хозяйственная политика Соединенныхъ штатовъ основана на двухъ главныхъ соображеніяхъ: 1) что казенное хозяйство не способно извлечь настоящій доходъ изъ недвижимыхъ имуществъ и 2) что улучшеніе хозяйственнаго быта и успѣхъ народнаго образованія составляютъ два неразлучныя и неразрывныя условія всякаго народнаго преуспѣянія.

Первое предположеніе было подтверждено въ Россіи какъ и въ Америкѣ положительными и убѣдительными фактами; въ Россіи 100 мил. десятинъ казенныхъ земель даютъ 8 и 10 мил. рублей дохода, отъ 8 до 10 коп. въ средней сложности съ десятины. Въ Америкѣ 200 мил. десятинъ (не считая крайне-западныхъ территорій) давали въ 1854 — 1856 годахъ отъ 8 до 11 милліоновъ долларовъ дохода; въ 1857 г. только 3.800,000 дол.; — въ 1866 г. ожидалось около 1.000,000 дол. Принимая даже доходы 1854 — 1856 годовъ за нормальные, выходитъ, что средняя доходность казенныхъ земель въ Америкѣ еще ниже чѣмъ въ Россіи.

Изъ этихъ положительныхъ данныхъ развилась въ Соединенныхъ штатахъ цѣлая система внутренняго управленія, которая и составляетъ основу ихъ народнаго хозяйства: казенныя земли, непроизводительныя въ рукахъ чиновниковъ, безплодныя въ вѣдѣніи центральнаго правительства, передаются въ вѣдомство мѣстныхъ земскихъ и общественныхъ учрежденій съ двоякою цѣлію и съ двумя условіями: первое — чтобы они служили прежде всего для народнаго образованія, второе —

чтобы они облегчали бремя налоговъ и обязательныхъ сборовъ на мѣстныя нужды и пользы.

Мы осмѣливаемся обратить вниманіе нашихъ соотечественниковъ на эту мѣру и постараемся объяснить, въ какихъ размѣрахъ и въ какомъ смыслѣ она могла бы быть примѣнена къ Россіи.

Въ 51 губерніи и области европейской Россіи площадь казенныхъ земель и лѣсовъ составляетъ около 100 мил. десятинъ, дававшихъ въ трехлѣтіе 1863—1866 г. валоваго дохода отъ 6 до 7 мил. р. Мы полагали бы возможнымъ, оставляя эти земли неприкосновеннымъ имуществомъ, передать ихъ въ хозяйственное управленіе земскихъ учрежденій на извѣстныхъ условіяхъ и съ правомъ отчужденія, возлагая во всякомъ случаѣ на отвѣтственность земства, чтобы доходъ этихъ имуществъ или капитальная сумма, вырученная отъ продажи, гарантировала устройство и содержаніе извѣстнаго числа школъ.

При такомъ предложеніи самъ собой представляется длинный рядъ всевозможныхъ затрудненій и опасеній, изъ коихъ главныя будутъ безпорядки, неизбѣжные при столь многосложномъ, разнообразномъ управленіи. Дѣйствительно нельзя къ сожалѣнію не предвидѣть, что земское хозяйственное завѣдываніе государственными имуществами не можетъ быть такъ правильно, отчетливо какъ казенное, что оно во многихъ случаяхъ будетъ ускользать отъ контроля, и можетъ быть даже (допуская самыя невыгодныя предположенія), соблазнитъ мѣстныхъ общественныхъ дѣятелей на предосудительные обороты и спекуляціи.

Такъ было и въ Америкѣ, что и вынудило правительство принять драконовскія мѣры противъ злоупотребленій, штрафы до 1,000 и 3,000 дол. и тюремное заключеніе до 3-хъ лѣтъ.

Другое опасеніе, которое также неминуемо представится и вѣроятно заявлено будетъ самими земствами, есть малодоходность многихъ земель и оброчныхъ статей, показываемыхъ въ казенныхъ смѣтахъ и отчетахъ только для счета, и совершенная безцѣнность нѣкоторыхъ лѣсныхъ дачъ и земельныхъ угодій, опустошенныхъ вырубками и выпашками.

Въ Америкѣ это постепенное истощеніе казенныхъ земель при казенномъ управленіи представляется еще рѣзче чѣмъ въ Россіи; доходъ всѣхъ public-lands, состоящихъ въ непосредственномъ владѣніи казны, достигавшій въ 50 годахъ 8—11 милліоновъ, упалъ послѣ войны съ 1862—1864 года на 1 милліонъ, и хотя этотъ упадокъ отчасти относится къ общему кризису, постигшему Соединенные штаты въ этотъ періодъ, но значительнаго приращенія тѣхъ доходовъ впередъ уже не предвидится.

Въ 1865 г. продажа 577 мил. акровъ выручила всего 748 м. дол., около 6 рублей за десятину.

Но такъ какъ въ Америкѣ фискальные интересы никогда не подавляютъ общественныхъ и казна не считаетъ своихъ выгодъ противуположными народнымъ, то изъ общаго баланса злоупотребленій частныхъ лицъ и обществъ съ одной стороны и потерь казны отъ своего управленія съ другой выведено было слѣдующее сальдо:

Что какъ бы ни были чувствительны и прискорбны безпорядки, растраты частнаго хозяйственнаго управленія, они всетаки въ общемъ итогѣ народнаго благосостоянія менѣе значительны, чѣмъ сухая потеря, происходящая отъ непроизводительности и хищнической культуры, неизбѣжныхъ при казенномъ управленіи, и что интересъ мѣстныхъ обывателей, покрывающихъ изъ доходовъ земель часть своихъ обязательныхъ сборовъ, служитъ лучшимъ побужденіемъ для раціональнаго хозяйства и правильной эксплуатаціи, чѣмъ личныя выгоды приказныхъ людей, постороннихъ администраторовъ, извлекающихъ изъ государственныхъ имуществъ свои и казенные временные доходы.

На этой аргументаціи основано было предпочтеніе, данное въ Америкѣ земскому хозяйственному управленію передъ казенной администраціей. Обращаясь за тѣмъ къ вопросу, какія именно народныя пользы и нужды должны имѣть преимущество передъ прочими, какія изъ безчисленныхъ и разнородныхъ потребностей современныхъ обществъ должны быть прежде всѣхъ и прочнѣе всѣхъ удовлетворены, американцы рѣшили, что это должно быть всенародное начальное образованіе.

Дѣйствительно всѣ прочіе интересы имѣютъ болѣе или менѣе случайный, частный и мѣстный характеръ; одна мѣстность нуждается въ продовольствіи въ то самое время, какъ другая имѣетъ избытокъ съѣстныхъ продуктовъ; общественное призрѣніе, врачебныя пособія суть также мѣропріятія, относящіяся къ отдѣльнымъ лицамъ въ данныхъ случаяхъ.

Народное образованіе есть интересъ повсемѣстный, всенародный и непреложный.

Какія бы темныя направленія ни всплывали временно въ высшихъ правительственныхъ сферахъ, едва ли въ нашъ вѣкъ уже найдутся такіе необузданные консерваторы, которые бы рѣшились отвергнуть пользу грамотности и начальнаго обученія.

Поэтому ходъ этого дѣла долженъ быть послѣдовательный, чтобы быть успѣшнымъ; какъ судъ такъ и школа должны быть поставлены внѣ круга политическихъ партій и внѣ зависимости правительственныхъ и земскихъ властей. Если отъ случайнаго состава собранія или митинга,

или отъ произвольнаго распоряженія начальника будетъ зависить самое существованіе училища, то эта шаткость будетъ подрывать кредитъ самого образованія.

Американцы поняли это вѣрно и не смотря на свои распашные нравы и порядки, не смотря на просторъ, данный самоуправленію въ этомъ отечествѣ бурныхъ сходокъ, признали однако нужнымъ оградить школу отъ прихотливыхъ распоряженій митинговъ, коимъ предоставлены судъ и расправа по всѣмъ дѣламъ внутренняго управленія. Для этого они обезпечили содержаніе училищъ неприкосновенными фондами, связали ихъ устройство съ щедрыми пособіями отъ правительства, наконецъ обусловили государственные акты на казенныя земли заведеніемъ народныхъ школъ, земледѣльческихъ и техническихъ училищъ и университетовъ [6]).

Мы не смѣемъ рѣшить вопроса, можетъ ли подобная мѣра быть приспособлена къ настоящему общественному быту въ Россіи. Можетъ быть, введеніе ея было бы еще преждевременно. Нѣкоторыя сознанія, уже глубоко вкоренившіяся въ свободномъ отечествѣ yankees, въ нашей землѣ еще только пробуждаются; такъ между прочимъ мы (подъ словомъ мы надо разумѣть правительство и народъ) начинаемъ сознавать, что казенная администрація есть худшій изъ всѣхъ способовъ хозяйственнаго управленія; мы также начинаемъ доходить до убѣжденія, что матеріальное благосостояніе страны и народа прямо зависитъ отъ уровня его образованія.

Но какъ мы выше замѣтили, главный аргументъ, къ коему прибѣгаютъ притворные ревнители народнаго образованія для устрашенія народовъ и правительствъ отъ мѣропріятій по этому предмету, есть громадность издержекъ, будто-бы требуемыхъ для этого дѣла и вмѣстѣ обширность програмы, ими же сочиняемой и предполагаемой для полнаго просвѣщенія низшихъ слоевъ общества.

Ревнуя о цивилизаціи въ полномъ смыслѣ слова, они утверждаютъ 1) что грамотность, начальное обученіе сами по себѣ не составляютъ еще настоящаго развитія умственныхъ и нравственныхъ способностей и что надо дать народу или полное образованіе, или никакаго; 2) что этотъ полный курсъ обученія (какой именно не объясняется) потребуетъ такихъ затратъ, какихъ ни одно изъ государствъ современной Европы вынести не въ состояніи.

На это мы отвѣтимъ тоже двумя пунктами, вопервыхъ, что дѣйствительно желательно, чтобы просвѣщеніе не останавливалось на грамотѣ, но что это желаніе, если оно искренно, и заставляетъ именно при-

ступить къ началу, то есть подготовить настоящія поколѣнія къ образованію, полное развитіе коего будетъ дѣломъ грядущихъ поколѣній; опасность, будто-бы угрожающая обществамъ отъ этого полу-просвѣщенія, будто развращающаго простолюдина и внушающаго ему какіе то прививные пороки, это опасеніе есть одинъ изъ тѣхъ доводовъ, которые выставляются какъ пугалища и не заслуживаютъ серьознаго опроверженія, потому что положительныя числовыя данныя уголовной статистики указываютъ, что въ числѣ преступниковъ и подсудимыхъ грамотные относятся къ неграмотнымъ какъ 1 къ 3 или 5.

На второй пунктъ обвиненія о непомѣрныхъ затратахъ, требуемыхъ для народнаго образованія. мы должны отвѣчать опредѣлительно и прежде всего поставить вопросъ такъ: устройство желѣзныхъ дорогъ и паровыхъ сообщеній желательно повсемѣстно, и въ сравненіи съ ними грунтовыя дороги можно признать такими же неудобными путями какъ грубое обученіе въ сельской школѣ въ сравненіи съ гимназическимъ и университетскимъ курсомъ.

Тѣмъ не менѣе во всѣхъ государствахъ принято за общее правило содержать сухопутныя сообщенія обязательно изъ общихъ суммъ или повинностей земства или государственной казны и проѣздъ по нимъ (по крайней мѣрѣ по грунтовымъ, не шоссированнымъ дорогамъ) предоставить безплатно всѣмъ жителямъ страны. Напротивъ постройка паровыхъ путей сообщенія большею частію сдается частнымъ компаніямъ, по концессіямъ и условіямъ, предначертаннымъ правительствомъ, и съ платой, взимаемой съ пассажировъ и товаровъ.

Эти порядки основаны на самыхъ простыхъ соображеніяхъ, что грунтовыя дороги необходимы для всѣхъ и для каждаго, что онѣ служатъ для проѣзда и провоза къ главнымъ путямъ сообщенія и что за предметы первой насущной необходимости не слѣдуетъ требовать платы —и на оборотъ, что за всякое удобство и улучшеніе, доставляемое сообщеніями, можно взимать съ лицъ, ими пользующихся, извѣстную плату, соотвѣтствующую той выгодѣ, которую они извлекаютъ отъ быстроты передвиженія.

Мы полагаемъ, что тѣ же самыя основанія могутъ быть приняты и для народнаго образованія, если только допустятъ, что начальное обученіе составляетъ такой же предметъ первой необходимости, какъ губернскія, уѣздныя и сельскія дороги и что гимназіи и университетъ относятся къ начальной школѣ какъ шоссе или желѣзная дорога къ грунтовому проселочному пути.

Тогда бы изъ этого слѣдовало, а) что содержаніе начальныхъ школъ

обязательно для всѣхъ мѣстностей, b) что расходы на нихъ должны быть покрываемы совокупными и пропорціональными средствами земства и казны, c) что начальное обученіе должно быть безплатное, d) что устройство среднихъ учебныхъ заведеній можетъ быть поручено частнымъ обществамъ или лицамъ подъ надзоромъ центральнаго правительства, e) что за это среднее улучшенное воспитаніе можетъ быть взимаема умѣренная плата, покрывающая по крайней мѣрѣ отчасти расходы преподаванія.

Во всякомъ случаѣ вопросъ о начальныхъ школахъ долженъ быть поставленъ на первый планъ, а не на второй или третій; точно такъ какъ хлѣбъ и вода считаются предметами первой необходимости, которые должны быть удовлетворены и обезпечены прежде всякихъ другихъ потребностей, такъ и грамотное обученіе должно быть устроено изъ наличныхъ средствъ, сколько ихъ есть, и всѣ другія заботы и попеченія правительства должны уступить мѣсто этому наивысшему государственному долгу.

Если ужъ средствъ не хватаетъ, то справедливѣе ограничить число среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній, чѣмъ низшихъ.

Если уже платить за обученіе слѣдуетъ, то скорѣе можно возложить плату на воспитанниковъ гимназій и университетовъ, чѣмъ на учениковъ сельскихъ школъ.

Нѣмецкая система обязательнаго обученія (Schulpflichtigkeit) и обязательной платы (Schulgeld) составляютъ по сознанію самихъ нѣмцевъ самый неравномѣрный и несправедливый налогъ, ибо падаетъ всею своею тяжестію на многодѣтныхъ отцовъ семействъ и возрастая по мѣрѣ того, какъ умножаются малолѣтніе, требующіе пропитанія, обуви, одежды, идетъ въ обратной пропорціи съ рабочими и производительными силами родителей, доводя бѣднѣйшихъ изъ нихъ до крайней нищеты. Поэтому мы признаемъ, что намъ въ Россіи предстоитъ разрѣшить самую многосложную и тяжелую задачу народнаго образованія, именно систему вольнаго и безплатнаго обученія.

Предлагая ее, мы вмѣстѣ съ тѣмъ желали бы для устраненія преувеличенныхъ смѣтъ вывесть изъ примѣровъ другихъ странъ, гдѣ всенародное образованіе уже введено, приблизительный расчетъ его стоимости.

Для этого нужно опредѣлить два главные фактора: 1) число дѣтей, подлежащихъ начальному образованію, 7—15 лѣтняго возраста, 2) нормальную стоимость содержанія учителей, училища и обученія одного ученика. Помноживъ эту среднюю цѣну обученія одного малолѣтняго на

число дѣтей, мы получимъ наконецъ ту несмѣтно-громадную цифру расходовъ, которая, какъ мы выше сказали, служитъ главнымъ доводомъ для современнаго обскурантизма, для устрашенія правительствъ и народовъ отъ всякихъ начинаній по дѣлу народнаго образованія.

I. Число дѣтей съ наибольшею точностію выведено въ Пруссіи, такъ какъ въ этой странѣ уже болѣе 50 лѣтъ введено всенародное обязательное обученіе. Въ 1833 г. французъ Кузенъ считалъ въ Пруссіи при населеніи 13 милл. жителей около 2 милл. учениковъ въ начальныхъ школахъ, что составляетъ около 15% народонаселенія; эта пропорція, кажется, осталась неизмѣнной, и по статистическимъ свѣдѣніямъ, опубликованнымъ департаментомъ народнаго просвѣщенія за 3 года 1859, 1860 и 1861 (Denkschrift v. 1. Aug. 1864), пропорція осталась почти та же,—па 18 милл. жителей 2.875,000 учениковъ.

При этомъ однако оказывается, что число дѣтей, дѣйствительно посѣщающихъ школы, не смотря на обязательность обученія и на строгія взысканія, установленныя въ Пруссіи за прогулы, несравненно ниже общаго числа дѣтей, подлежащихъ обученію.

Въ 1854 году изъ 3.223,000 дѣтей училищнаго возраста 7 — 14 лѣтъ (Schulpflichtige Kinder) ходили въ школы—2.453,000; разница въ 770,000. Въ трехлѣтіе 1859 — 1861 первыхъ считалось 3.090,224, вторыхъ 2.875,836; разница 214,388. Въ 1867 г. представленъ отчетъ (Schulstatistik) за послѣднее трехлѣтіе 1862 — 1864 г., по коему всѣхъ дѣтей показано 3.457,000 и учениковъ 2.938,000, менѣе противъ общаго числа — 519,000.

Но эти результаты, добытые въ послѣдніе годы послѣ полувѣковой практики, едва ли могутъ быть примѣнены къ Россіи; если же мы возьмемъ первыя начинанія Пруссіи, то оказывается, что въ 1822 году при населеніи въ 11.664,000 жителей считалось въ Пруссіи училищъ 20,440 и учениковъ 1.426,000 или 1 училище на 570 жителей и 12 учениковъ на 100 жителей.

Въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ штатахъ пропорція совершенно различна по штатамъ; если взять для сравненія по одному штату въ каждой изъ трехъ группъ, восточной, центральной и западной, то мы найдемъ слѣдующее:

	Въ штатахъ:		
	Нью-Джерсей.	Иллинойсъ.	Іова.
Всего жителей	489,000	1.306,000	503,000
Число учениковъ въ народныхъ школахъ	114,900	136,300	44,000

	Въ штатахъ:		
	Нью-Джерсей.	Иллинойсъ.	Іова.
Число училищъ	1,427	4,125	1,520
Приходится на сто жителей учениковъ	23	10	8
По одному училищу на жителей. .	343	314	331

Эти выводы довольно замѣчательны, они показываютъ, что число учениковъ быстро упадаетъ по мѣрѣ того, какъ мы переходимъ отъ цивилизованныхъ штатовъ Атлантическаго океана къ центральнымъ и въ дальній far-west, но что число школъ пропорціонально населенію не измѣняется; school-district остается тотъ же по числу учителей (около 300), хотя по пространству и измѣняется очень значительно: въ Нью-Джерсей приходится на 1 кв. милю 4,43 школъ, въ Огіо по 1,58 школъ; въ Іова по одному училищу на двѣ квадратныя мили.

Общее число учениковъ въ 1860 г. было во всѣхъ штатахъ 4.525,000 при народонаселеніи въ 31 милл. или по 14½ учениковъ на сто жителей.

Въ Англіи (мы здѣсь разумѣемъ Англію и кн. Валлисъ) въ 1858 г. считалось жителей 19.523,000 и по статистическимъ свѣдѣніямъ полагалось всего дѣтей отъ 3 до 14 лѣтъ 5.311,000, изъ коихъ подлежащихъ обученію, то есть не моложе 7 лѣтъ, было 2.655,000. Дѣйствительно обучающихся въ народныхъ и частныхъ школахъ было 2.535,000 или 13 учениковъ на 100 жителей, по одному на 7,7 жителей.

По этому расчету, едва-ли впрочемъ не преувеличенному, необучающихся дѣтей во всей Англіи оставалось бы только 120,000, менѣе чѣмъ въ Пруссіи, гдѣ по послѣднимъ исчисленіямъ таковыхъ полагалось (въ 1864 г.) 479,000.

Но если мы опять обратимся къ тому времени, когда начальное образованіе вводилось въ Англіи, то есть къ началу настоящаго столѣтія, то мы найдемъ совершенно иную пропорцію; въ 1803 г. при 9 милл. жителей въ королевствѣ Англіи и кн. Валлисѣ было школьниковъ 524,000, или около 5,8 на сто жителей, по 1 ученику на 17 жителей. Разница между 5,8% и 13% и выражаетъ успѣхъ народнаго образованія въ послѣднее полустолѣтіе.

Во Франціи въ тридцатыхъ годахъ считалось жителей около 32 мил., училищъ (въ 1834 г.) 22,641, учениковъ 2.353,000; то есть по 1 школѣ на 1,412 жителей и по 7, 3 учениковъ на сто жителей. По новѣйшимъ свѣдѣніямъ пропорція эта возвысилась нынѣ до 10%.

Примѣняя эти выводы къ Россіи, мы должны придержаться не

столько настоящаго положенія народныхъ школъ въ Европѣ, сколько первоначальнаго ихъ состоянія, когда предприняты были первыя начинанія, или же обратиться за указаніями къ странамъ малонаселеннымъ и еще дѣвственнымъ какъ западные штаты въ Америкѣ. Если въ самой Пруссіи при строжайшей системѣ обязательнаго обученія считалось въ 1822 г. по 1 школѣ на 580 жителей и по 12 учениковъ на 100 жителей, во Франціи въ 1834 г. по 1 школѣ на 1,412 жителей и по $7\frac{1}{8}$ учениковъ на 100 жителей, если въ западныхъ штатахъ Америки по свѣдѣніямъ за 1857 г. были еще штаты, гдѣ учениковъ считалось не болѣе 8 на сто жителей (Іова), то мы для начала можемъ и въ Россіи принять пропорцію 7—8 учениковъ на сто жителей обоего пола, и по 1 школѣ на 500 ревизскихъ душъ или 1,000 жителей. Это составило бы на 60 мил. жителей европейской Россіи отъ 4.200,000 до 4.800,000 учениковъ и 60,000 начальныхъ школъ.

Если бы придерживаться примѣра Пруссіи, то слѣдовало бы считать 7.200,000 дѣтей, но такъ какъ по малонаселенности и огромнымъ разстояніямъ нашего отечества обязательное посѣщеніе школъ для многихъ селеній въ настоящее время немыслимо, то мы предпочли указанія тѣхъ штатовъ сѣверной Америки, которые ближе подходятъ къ нашимъ этнографическимъ условіямъ и гдѣ принята система вольныхъ школъ (free-schools).

II. Стоимость народныхъ школъ преимущественно зависитъ отъ оклада жалованья и содержанія учителей; въ Пруссіи изъ общей суммы расходовъ на народныя школы 10.911,000 тал. приходится на жалованье учителей 8 мил., на учебныя пособія 1 мил., на постройки и ремонтъ строеній 1.900,000 тал.

Жалованье учителей составляетъ 72,7 процентовъ всѣхъ расходовъ. Поэтому чтобы опредѣлить нормальную стоимость начальнаго обученія, нужно прежде всего найти средній окладъ жалованья учителя. Въ Пруссіи въ первой четверти настоящаго столѣтія онъ былъ въ средней сложности не выше 85 тал., въ новѣйшее время въ Берлинѣ считали среднее жалованье въ 515 тал., въ другихъ городахъ въ 294 тал., въ селеніяхъ въ 185 тал.

Въ Америкѣ оно доходитъ въ при-атлантическихъ штатахъ до 56 р. въ мѣсяцъ; въ центральныхъ и западныхъ штатахъ отъ 25 до 33 рублей. Но если принять въ расчетъ, что учебный сезонъ продолжается не болѣе 5—6 мѣсяцевъ и что большая часть учительскихъ должностей замѣщены женщинами, получающими отъ 7 до 24 руб. въ мѣсяцъ, то въ

средней сложности жалованье наставника или наставницы обходится въ годъ отъ 120 до 200 рублей.

Во Франціи нормальное жалованье полагается въ 600 фр. (150 р.) и возвышается по усмотрѣнію правительства до 900 фр.

Въ Англіи штатные оклады совершенно различны, смотря потому принадлежатъ ли учители къ числу аттестованныхъ (certificated) или неаттестованныхъ (uncertificated).

Первые получали жалованья и содержанія отъ 78 до 122 ф. с. (546 до 854 руб.), вторые въ средней сложности по 62 фн.ст.(434 р.); учительницы перваго разряда тоже 62 фн. ст., втораго разряда (неаттестованныя) 35 фун. ст. (245 р.).

Откинувъ примѣръ Англіи, который по дороговизнѣ всѣхъ жизненныхъ продуктовъ къ нашему быту не подходитъ, мы находимъ, что средній окладъ учителей въ Пруссіи, Америкѣ и Франціи колеблется между 120 и 200 руб. въ годъ. Но при этомъ слѣдуетъ замѣтить, что за исключеніемъ Пруссіи, гдѣ сельскіе учители показаны особо отъ городскихъ, въ прочихъ странахъ эта средняя стоимость выведена изъ общей сложности городскихъ и сельскихъ школъ, между тѣмъ какъ жалованье первыхъ почти на 50% выше послѣднихъ.

По сличеніи нашихъ житейскихъ обстоятельствъ съ иностранными и принимая за масштабъ хлѣбныя цѣны около 7 — 8 руб. за четверть ржи въ Пруссіи и 4—5 въ Россіи, мы полагаемъ, что изъ средняго жалованья прусскаго учителя 185 тал. можно откинуть соотвѣтствующій процентъ и принять въ Россіи нормальное жалованье сельскаго учителя въ 120 рублей.

Прочіе расходы: наемъ квартиры или ремонтъ строенія, отопленіе и учебныя пособія составляютъ въ Пруссіи на 25,120 училищъ около 2.900,000 т. (въ 1864 г. 2.860,847 т.), или на 1 училище около 114 тал. или рублей. Но здѣсь мы должны замѣтить, что точно такъ какъ при расчетѣ жалованья средняя сумма содержанія училища значительно возвышается отъ дорогаго содержанія городскихъ школъ. Въ Россіи надо принять въ расчетъ, что городское населеніе относится къ сельскому какъ $5\frac{1}{2}$ мил. къ $54\frac{1}{2}$ мил., между тѣмъ какъ въ Пруссіи пропорція какъ 5,25 къ 12,48. Это должно, по нашему мнѣнію, удешевить среднюю стоимость содержанія училища противъ прусскихъ цѣнъ и можно примѣрно считать, что нормальныя суммы расходовъ на школу въ Россіи будутъ слѣдующія:

Наемъ квартиры двужилой избы отъ . . . . . . 25 до 40 р.

На отопленіе 3 куб. саж. дровъ по цѣнѣ отъ 2 до 7 р. .	6 до 21 р.
На школьныя принадлежности и учебныя пособія. . .	25 р.
Итого . . .	отъ 56 до 86 р.

Расходы эти могли бы быть еще значительно сокращены, если бы земство нашло средство вмѣсто найма квартиръ отпускать заимообразно суммы на покупку или постройку вновь домовъ для сельскихъ школъ. Въ Америкѣ, гдѣ эта система принята повсемѣстно, постройка зданій подъ училища обошлась въ шт. Іова 224 руб., въ штатѣ Висконсинъ 226 руб.; въ Пруссіи на новыя постройки и ремонтъ старыхъ строеній издерживается въ годъ на 25,120 школъ около 1.800,000 руб. или на одну — 71 руб.

Въ Россіи можно положить на постройку двужилой избы съ помѣщеніемъ для учителя въ средней сложности не болѣе 300—400 руб., считая проценты и погашенія въ 8%, что составило бы ежегодныхъ расходовъ отъ 16 до 24 руб.

Принимая по среднимъ выводамъ жалованье учителя въ 120 руб., прочіе расходы въ 80 руб., мы опредѣляемъ общую стоимость содержанія 1 начальной (сельской) школы съ 1 учителемъ и болѣе 70 учениками въ 200 руб. [7]).

По расчету на учениковъ, всѣхъ расходовъ приходится на 1 ученика въ Пруссіи въ городскихъ школахъ 6 тал., въ сельскихъ 3 тал.

Въ Америкѣ отъ 3 — 4 долларовъ, 4½ до 6 руб.

По этому примѣру и на основаніи вышеприведеннаго расчета мы считаемъ въ Россіи на 1 ученика всѣхъ расходовъ около 3 руб.

Полагая, какъ выше исчислено, всѣхъ учениковъ въ европейской Россіи 4.200,000 и всѣхъ школъ 60,000, на покрытіе расходовъ нужно 12.600,000 руб.

Этими итогами заканчиваемъ мы наши изслѣдованія о начальномъ образованіи.

Для того чтобы подвинуть дѣло народнаго просвѣщенія, чтобы стать на ту степень образованія, на которой стояли въ началѣ настоящаго столѣтія прочіе европейскіе народы, для того чтобы перейти наконецъ отъ заявленій къ начинаніямъ, отъ сочувствія къ содѣйствію, отъ безплодныхъ сѣтованій о невѣжествѣ русскаго народа къ его обученію нужно найти 12.600,000 руб.

Найдемъ ли мы ихъ?

Вотъ вопросъ!!..

Уже довольно лѣтъ и вѣковъ прошло въ притворномъ оплакиванiи варварства русскаго народа, въ изъявленiяхъ притворнаго сочувствiя къ народному образованiю и въ обманчивыхъ указанiяхъ, будто бы на этотъ предметъ высшей пользы, крайней нужды нѣтъ средствъ.

Средства навѣрно найдутся и трудно повѣрить, чтобы Россiя не нашла въ своемъ бюджетѣ благоразумныхъ сбереженiй или новыхъ источниковъ дохода на 12.600,000 руб. въ годъ.

Несравненно труднѣе найти людей, искренно проникнутыхъ духомъ цивилизацiи, признающихъ образованiе народныхъ массъ высшимъ благомъ страны и высшимъ долгомъ правительства, предпочитающихъ временныя уклоненiя и увлеченiя общественнаго мнѣнiя непробудному застою невѣжества, людей, довольно настойчивыхъ, чтобы заявить высшимъ властямъ, что народное образованiе есть вопросъ жизни или смерти для народовъ нашего вѣка и что величiе современныхъ державъ зависитъ еще болѣе отъ числа грамотныхъ, чѣмъ отъ числа солдатъ.

Люди приказные, не находя своихъ выгодъ въ сокращенiи расходовъ, поступающихъ въ ихъ пользу въ видѣ жалованiй, пенсiй, арендъ, отстаиваютъ съ неодолимымъ упорствомъ громадныя смѣты расходовъ, предназначенныхъ почти исключительно на содержанiе и награжденiе гражданскихъ и военныхъ чиновъ.

Ихъ послѣдовательнымъ и непрерывнымъ усилiямъ наконецъ удалось вселить убѣжденiе и провести чрезъ всѣ слои русскаго общества смутное и горькое сознанiе, что Россiя, страна въ 100 тысячъ квад. миль и 70 мил. жителей, содержащая армiю въ 1 миллiонъ и тратящая на нее 130 миллiоновъ, великая держава, собирающая и покоряющая всѣ окольныя земли и племена, что Россiя, говоримъ, слишкомъ бѣдна, чтобы содержать народныя школы, слишкомъ груба, чтобы выучиться читать и писать.

Гнейстъ въ своемъ послѣднемъ сочиненiи о самоуправленiи народныхъ школъ высказываетъ между прочимъ истину, которая еще болѣе относится къ Россiи чѣмъ къ Пруссiи.

Es giebt nur eine Probe für den ernsten Willen der Volksschule zu helfen. Diese Probe liegt in dem Entschlusse Geld für die Volksschule zu schaffen.

И мы скажемъ, передавая эти слова вольнымъ переводомъ, что искреннее содѣйствiе начальному образованiю должно быть оказано не уставами, не чувствами, не рѣчами, а деньгами, и что нужныя суммы найдутся, если только захотятъ ихъ искать въ сокращенiи излишнихъ расходовъ.

ПРИМѢЧАНІЯ.

[1]) Въ то время, какъ мы писали эти строки, вышло новое положеніе о начальныхъ школахъ, опубликованное въ формѣ Высочайше утвержденнаго мнѣнія государственнаго совѣта 29 мая 1869 г.—мы привѣтствуемъ эту мѣру какъ первый, нѣсколько робкій, но тѣмъ не менѣе важнѣйшій шагъ къ организаціи начальнаго образованія. Если принять въ соображеніе, что французское правительство ассигнуетъ на écoles publiques всего 1.334,000 франковъ (330,500 руб.), а прусское на всѣ школы и учительскія семинаріи 306,222 тал., то нашъ бюджетъ на 33 губерніи, почти равняющіяся съ Франціей по народонаселенію, въ 306,000 рублей можетъ еще выдержать сравненіе съ росписями двухъ государствъ, представителей западной цивилизаціи. Но всего болѣе заслуживаетъ вниманія и одобренія порядокъ, принятый для введенія правительственнаго надзора и казенныхъ субсидій: вопервыхъ, самостоятельность сельскихъ и волостныхъ обществъ вполнѣ обезпечена тѣмъ, что образцовыя училища (ст. 2 п. а) открываются преимущественно въ тѣхъ селеніяхъ, въ коихъ состоятся приговоры сельскихъ обществъ объ уступкѣ земли и принятіи на свой счетъ ремонта дома; вовторыхъ, участіе правительства въ надзорѣ ограничивается инспекціей, на основаніи коей распредѣляются пособія, упомянутыя въ той же статьѣ 2, въ пунктахъ б. в. г.

Положеніе это должно, разумѣется, быть принято какъ первый бѣглый очеркъ цѣлой системы управленія, развитіе коей не заставитъ себя ждать. Для насъ важно и утѣшительно то, что это краткое законоположеніе обновляетъ въ Россіи главныя правила народнаго образованія: a) устройство школъ по иниціативѣ самихъ обывателей, b) участіе правительства не въ видѣ стѣснительной регламентаціи, а въ формѣ пособій, поощреній, стипендій и субсидій.

Выписываемъ мнѣніе государственнаго совѣта **о нѣкоторыхъ мѣрахъ къ развитію начальнаго народнаго образованія.** Государственный совѣтъ, въ соединенныхъ департаментахъ государственной экономіи и законовъ и въ общемъ собраніи, разсмотрѣвъ представленіе министра народнаго просвѣщенія объ ассигнованіи и порядкѣ расходованія суммъ на улучшеніе и распространеніе начальнаго народнаго образованія, мнѣніемъ положилъ:

I. Для развитія народнаго образованія между сельскимъ населеніемъ въ 33 губерніяхъ, на которыя распространено дѣйствіе Высочайше утвержденнаго 1 января 1864 г. положенія о земскихъ учрежденіяхъ, и въ Бессарабской области принять слѣдующія мѣры:

1) Для наблюденія за народными училищами, учреждаются должности инспекторовъ сихъ училищъ, по одной въ каждой изъ упомяну-

тыхъ губерній и въ Бессарабской области, на слѣдующихъ главныхъ основаніяхъ: а) съ должностью инспектора народныхъ училищъ соединяется званіе непремѣннаго члена мѣстнаго губернскаго училищнаго совѣта, которому инспекторъ обязанъ всѣми средствами содѣйствовать въ устроеніи и распространеніи начальнаго народнаго образованія; б) инспекторамъ народныхъ училищъ производится содержаніе по 1,500 р. въ годъ каждому, въ томъ числѣ 900 руб. жалованья и 600 руб. на наемъ квартиры и на канцелярскія издержки; деньги же на разъѣзды имъ выдаются по назначенію попечителей округовъ изъ ассигнуемой на сей предметъ особой суммы, по расчету, круглымъ числомъ 500 руб. на губернію; этимъ инспекторамъ присвоивается VI классъ по должности и VI разрядъ по шитью на мундирѣ; они пользуются правомъ на пенсію по положенію для учебной службы и в) инспекторы народныхъ училищъ утверждаются въ должности министромъ народнаго просвѣщенія. Обязанности ихъ должны быть опредѣлены въ особой инструкціи, которая составляется министерствомъ народнаго просвѣщенія по соглашенію съ вѣдомствомъ православнаго исповѣданія и министерствомъ внутреннихъ дѣлъ и представляется на Высочайшее утвержденіе чрезъ комитетъ министровъ.

2) Министру народнаго просвѣщенія предоставляется, не выходя изъ размѣра общей, ассигнуемой въ распоряженіе его, суммы на народныя училища: а) открывать въ значительнѣйшихъ селеніяхъ образцовыя училища, предпочтительно одноклассныя и частію двухклассныя, избирая для сего селенія, въ коихъ состоятся приговоры сельскихъ обществъ о безвозмездной уступкѣ изъ общественнаго надѣла земли подъ устройство дома для училища и о принятіи на свой счетъ ремонта, отопленія и освѣщенія училищныхъ домовъ и содержанія прислуги; б) снабжать лучшія вообще народныя училища учебными пособіями и поощрять денежными выдачами лицъ, отличающихся по народному образованію; в) выдавать стипендіи въ размѣрѣ до 100 руб. тѣмъ изъ предназначаемыхъ въ священно-служители, окончившимъ курсъ воспитанникамъ духовныхъ семинарій, которые будутъ избраны земствомъ или обществами на учительскія должности въ содержимыхъ на ихъ счетъ начальныхъ народныхъ училищахъ, и г) поддерживать пособіями, предпочтительно временными, училища, содержимыя духовнымъ вѣдомствомъ, земствомъ, сельскими обществами или частными лицами.

II. Для осуществленія вышеозначенныхъ мѣропріятій вносить съ 1870 года въ смѣты министерства народнаго просвѣщенія сверхъ суммъ, ассигнованныхъ по дѣйствующей смѣтѣ того же министерства на народныя училища, по 306,000 рублей ежегодно, а именно:

а) На содержаніе 34-хъ инспекторовъ, по 1,500 руб. каждому. . . . . 51,000 руб.

б) На разъѣзды для нихъ, по 500 р. каждому. . 17,000 руб.
в) На содержаніе двухклассныхъ образцовыхъ училищъ, полагая до 1,000 р. на каждое . . 34,000 »
г) На содержаніе одноклассныхъ образцовыхъ училищъ, полагая по 226 р. на каждое. . . 34,000 »
д) На учебныя пособія и на поощренія вообще народнымъ училищамъ, по 2,000 руб. на губернію . . . . 68,000 »
е) На стипендіи учителямъ изъ семинаристовъ, по 1,500 р. на губернію . . . . 51,000 »
ж) На поддержаніе училищъ, содержимыхъ духовенствомъ, земствомъ, обществами и частными лицами, по 1,500 руб. на губернію . . 51,000 »

III. Въ 1869 году отпустить изъ государственнаго казначейства, на счетъ остатковъ отъ заключенныхъ смѣтъ, дополнительнымъ къ § 10 смѣты министерства народнаго просвѣщенія на 1869 г. кредитомъ 202,000 руб. въ томъ числѣ: 100,000 р. на постройку домовъ и первоначальное обзаведеніе вновь открываемыхъ образцовыхъ народныхъ училищъ и 102,000 руб., по расчету съ 1-го сентября сего года, на содержаніе училищъ и прочіе по народному образованію вышеозначенные расходы.

Государь Императоръ означенное мнѣніе государственнаго совѣта 29 мая Высочайше утвердить соизволилъ.

---

[9]) Бѣдность здѣсь надо разумѣть не въ обыкновенномъ индивидуальномъ смыслѣ этого слова, но въ общественномъ, собирательномъ: напримѣръ найдутся и такія деревни, гдѣ всѣ домохозяева зажиточны, но такъ какъ ихъ всего не болѣе 2, 3, 5, а окольныя деревни слишкомъ отдаленны, чтобы быть приписанными къ той же школѣ, то содержаніе особаго училища, хотя бы въ самыхъ скромныхъ размѣрахъ для такой деревни при всемъ желаніи родителей недоступно. Поэтому малолюдство сельскаго общества и разстояніе деревень одна отъ другой должны быть приняты въ соображеніе точно такъ, какъ и бѣдность отдѣльныхъ домохозяевъ при распредѣленіи земскихъ пособій. Для этого весьма полезно бы было, еслибъ земскія учрежденія опредѣлили наименьшій нормальный размѣръ расходовъ, нужныхъ на содержаніе народныхъ школъ, напримѣръ 150 — 200 рублей и наибольшій раіонъ, на какой можетъ простираться кругъ дѣйствій одной школы, напримѣръ 5 верстъ. Очевидно, что если въ окружности 5 верстъ не наберется 100 душъ, то расходъ въ 200 р. превышаетъ средства даже зажиточныхъ крестьянъ и на оборотъ, что если къ од-

ному училищу могутъ быть приписаны 1,000 душъ, то эти издержки доступны и бѣднымъ домохозяевамъ.

Въ Пруссіи наибольшій раіонъ одной школы полагается въ $^1/_2$ мили или $^1/_4$ мили.

У насъ при суровыхъ нашихъ зимахъ разстояніе 5 верстъ есть крайнее и едва ли не слишкомъ отдаленное.

---

[3]) Вопросъ о разграниченіи правъ земскихъ учрежденій по учебному вѣдомству въ Россіи еще усложняется тѣмъ, что рядомъ съ земскими управами и собраніями поставлены училищные совѣты и хотя законъ и объясняетъ, что первыя завѣдываютъ хозяйственною частію, а послѣдніе учебной, но на дѣлѣ это тонкое различіе производитъ очень грубыя столкновенія.

Вообще ничего нѣтъ хуже, какъ раздѣлять отвѣтственность между двумя вѣдомствами, ибо это даетъ совершенно законный поводъ обоимъ ничего не дѣлать и сваливать одно на другое вину въ бездѣйствіи. Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ предметъ этотъ уже былъ разсмотрѣнъ земскими собраніями и привелъ къ безвыходнымъ заключеніямъ. Чтобы разрѣшить его безпристрастно, надо сознаться въ слѣдующихъ двухъ коренныхъ недостаткахъ нашего общественнаго быта: съ одной стороны въ средѣ такъ называемыхъ земскихъ дѣятелей замѣтно полное отсутствіе правильныхъ понятій о начальномъ обученіи и поэтому нельзя не признать, что управы въ томъ составѣ, какъ онѣ нынѣ дѣйствуютъ, суть крайне некомпетентные судьи и распорядители по учебному дѣлу. Но съ другой стороны непонятно, чѣмъ въ сущности отличаются училищные совѣты, состоящіе изъ духовнаго лица, полицейскаго чиновника, двухъ членовъ отъ земства и одного чиновника учебнаго вѣдомства, отъ земской управы, и на сколько педагогическій элементъ сильнѣе въ немъ, чѣмъ въ управѣ. Намъ кажется, что весь вопросъ состоитъ въ томъ, чтобы придать уѣзднымъ управамъ нѣсколько спеціальныхъ голосовъ учебнаго вѣдомства, или что было бы равносильно, слить училищные совѣты съ управами въ одно общее присутствіе по дѣламъ народнаго образованія. При этомъ намъ кажется необходимымъ дать голосъ и тому классу людей, которыхъ участь вполнѣ зависитъ отъ рѣшеній совѣтовъ и управъ, то есть самимъ сельскимъ учителямъ, и предоставить имъ право въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ число училищъ болѣе 100, избрать одного члена въ это общее присутствіе, обусловливая этотъ выборъ извѣстнымъ цензомъ образованія или утвержденіемъ учебнаго начальства.

Въ такомъ случаѣ общее присутствіе состояло бы изъ слѣдующихъ

лицъ: членовъ земской управы, смотрителя училищъ, депутата отъ учителей и мѣстнаго священника.

Учебный и земскій элементы имѣли бы въ немъ почти равное представительство.

---

[1]) Подобная мѣра принята въ проэктѣ учительской семинаріи новгородскаго земства, составленномъ губернскою управой, которой и принадлежитъ честь этой мысли, въ высшей степени практической и полезной.

Система прогрессивныхъ пенсіоновъ (столько-то по выслугѣ 15 лѣтъ, вдвое послѣ 20, втрое послѣ 25) имѣетъ только то непосредственное дѣйствіе, что заставляетъ служащаго безпрекословно покоряться волѣ начальства, и чѣмъ ближе подходитъ срокъ полнаго пенсіона, тѣмъ смиреннѣе и послушнѣе дѣлается должностное лицо; доживая, или лучше сказать, высиживая послѣдніе годы, онъ уже менѣе заботится объ исправленіи своихъ обязанностей, чѣмъ о невозмутимомъ своемъ спокойствіи и объ угожденіи начальству, отъ усмотрѣнія коего зависитъ вся его будущность.

Предложенная въ проэктѣ новгородскаго земства, мѣра о выдачѣ единовременной ссуды въ 300 руб. учителямъ, прослужившимъ 12 лѣтъ, для хозяйственнаго обзаведенія, имѣетъ совершенно другое значеніе: съ одной стороны, она не отнимаетъ отъ начальства законнаго вліянія на таковую награду, ибо выдается не иначе какъ по удостовѣренію земской управы и мѣстнаго инспектора объ успѣшномъ ходѣ преподаванія; съ другой же — она даетъ полную волю учителю перейти къ другимъ занятіямъ, если педагогическая карьера ему опостыла, и передаетъ ему эти средства — денежный капиталъ въ руки, въ полное распоряженіе.

Мы бы предложили дополнить еще эту мѣру такими условіями, которыя бы служили обезпеченіемъ того, что ссуженный капиталъ дѣйствительно употребленъ производительно на обзаведеніе и устройство, а не растраченъ; для этого установить, чтобы сумма выдавалась въ два срока: первая половина по истеченіи 12 лѣтъ немедленно, вторая черезъ 1 годъ по предъявленіи свидѣтельства отъ уѣздной управы, что NN имѣетъ осѣдлость въ предѣлахъ губерніи и владѣетъ домомъ, землей, или другой недвижимостью, оцѣненной не ниже 000 рублей.

Во Франціи принята противуположная система: тамъ нормальный окладъ жалованья учителя полагается въ 600 фр.; но по истеченіи 5 лѣтъ можетъ быть возвышенъ до 700 фр., а послѣ 10 лѣтъ до 800 фр. Возвышеніе это дѣлается по распоряженію префекта и самое окладное

жалованье ежегодно утверждается имъ же!! Такимъ образомъ сельскій учитель удерживается во всю свою жизнь въ должномъ повиновеніи мѣстной администраціи.

---

[5]) Мы знаемъ, что этотъ нашъ взглядъ на степень участія, которое можетъ быть предоставлено земству въ дѣлѣ народнаго образованія, не вполнѣ согласуется съ образомъ мыслей многихъ и притомъ лучшихъ земскихъ нашихъ дѣятелей. Они болѣе опасаются контроля и ревизіи правительства, чѣмъ ожидаютъ отъ него пользы и въ нѣкоторомъ отношеніи, въ практическомъ своемъ воззрѣніи на современныя настроенія и направленія они правы. — Но мы пишемъ не замѣтки нашего времени, а общее изложеніе началъ самоуправленія; предполагать, что правительство постоянно и какъ будто по принципу противодѣйствуетъ и стѣсняетъ земскую самодѣятельность, значило бы признавать эти двѣ инстанціи внутренняго управленія между собой несогласуемыми. Подъ словомъ правительство надо здѣсь разумѣть правильно организованную власть, дѣйствующую въ полномъ согласіи съ земскимъ и народнымъ представительствомъ, и только въ этомъ предположеніи и можно допустить разграниченіе ихъ предметовъ вѣдомства, ибо очевидно, что въ противномъ случаѣ, то есть при неограниченной власти администраціи всякія разсужденія объ участіи земства въ управленіи были бы празднословны. Но главная мысль, которую мы хотѣли провести въ этой главѣ, есть та, что въ дѣлѣ народнаго образованія земскіе люди не могутъ быть признаны компетентными судьями, что огромное большинство земскихъ собраній, состоящее изъ людей практическихъ, преданныхъ хозяйственнымъ, торговымъ, земледѣльческимъ занятіямъ, оказывается совершенно не приготовленнымъ къ руководству учебною частію, что по образу жизни и складу мыслей нельзя и ожидать, чтобы они пріобрѣли тѣ спеціальныя и нѣсколько отвлеченныя познанія, которыя нужны для выбора методъ преподаванія, испытанія учителей, экзамена учениковъ и всѣхъ прочихъ педагогическихъ пріемовъ.

Этотъ недостатокъ былъ замѣченъ и признанъ всюду; даже и въ тѣхъ странахъ, какъ Англія и Сѣверо-Американскіе штаты, гдѣ свобода самоуправленія признается основой гражданскаго строя, въ новѣйшее время найдено было нужнымъ стѣснить эту свободу въ дѣлѣ начальнаго образованія и подчинить всѣ народныя школы инспекціи правительственныхъ чиновниковъ, school-comissionaires въ Америкѣ, inspectors въ Англіи.

Весь вопросъ въ томъ, какъ разумѣть эту инспекцію; англичане

приняли для этого самую либеральную и вмѣстѣ съ тѣмъ самую дѣйствительную систему. Инспекторамъ предоставлено только одно очень умѣренное право: отказывать въ субсидіи тѣмъ учителямъ и школамъ, которые оказываются неудовлетворительными; мѣра эта отчасти критикуется въ Англіи въ томъ отношеніи, что школы, богатыя собственными средствами, надѣленныя фондами и имуществами, не нуждаясь въ пособіяхъ отъ казны, уклоняются отъ казенной инспекціи и что поэтому извѣстная часть богатѣйшихъ училищъ всетаки остается внѣ надзора правительства.

Но у насъ въ Россіи этого неудобства едва ли можно опасаться; при низкомъ уровнѣ нашего народнаго богатства, казенныя субсидіи будутъ служить такимъ всесильнымъ орудіемъ, что безъ сомнѣнія всѣ школы будутъ привлечены къ одному общему надзору.

Не смотря на нѣкоторое стѣсненіе, которое можетъ отъ этого произойти, мы остаемся при нашемъ мнѣніи, что такой чисто-учебный надзоръ необходимъ для огражденія дѣла народнаго образованія отъ колебаній, противорѣчій, неизбѣжныхъ въ распоряженіяхъ отдѣльныхъ собраній и управъ, не имѣющихъ между собой никакихъ средствъ соглашенія. Мы также полагаемъ, что это закрѣпленіе народныхъ школъ посредствомъ оффиціальнаго ихъ признанія высшимъ правительствомъ необходимо, чтобы дать нѣкоторую моральную поддержку тѣмъ отдѣльнымъ, частнымъ лицамъ, которыя въ разныхъ захолустьяхъ нашего грубаго провинціальнаго міра ратуютъ за народное образованіе, встрѣчая на каждомъ шагу недовѣріе и подозрѣнія, не только отъ мѣстнаго начальства, но и въ своей же средѣ, въ земскомъ, городскомъ и сельскомъ населеніи. Воображать себѣ, что одинокимъ усиліямъ нѣсколькихъ сотъ людей удастся преодолѣть застой невѣжества, это намъ кажется такою же ошибочною самонадѣянностію, какъ и помышлять о развитіи земскаго самоуправленія вообще безъ искренняго содѣйствія высшаго правительства.

---

c) Предлагаемая нами мѣра устройства училищнаго фонда изъ казенныхъ земель и лѣсовъ встрѣтитъ безъ сомнѣнія самыя разнообразныя и разностороннія возраженія. Мы на первый разъ не надѣемся ихъ одолѣть и хотѣли бы только провести постепенно слѣдующія двѣ главныя мысли: a) что казенное владѣніе есть самый непроизводительный способъ эксплуатаціи, какой только можетъ быть, b) что отъ передачи казенныхъ земель въ земское управленіе съ условіемъ исключительнаго ихъ употребленія для народнаго образованія казна потеряетъ очень мало, земство и народъ выиграютъ много.

Мы заимствуемъ свѣдѣнія, здѣсь представляемыя, изъ двухъ оффиціальныхъ источниковъ — статистическаго обзора, изданнаго министерствомъ государственныхъ имуществъ въ 1861 г. и смѣтъ того же министерства на 1866 годъ. Главныя статьи дохода съ казенныхъ земель и лѣсовъ могутъ быть сведены въ двѣ группы: оброчныя статьи и лѣсные доходы.

Впрочемъ казенныя оброчныя статьи подраздѣляются еще на два рода: однѣ изъ нихъ находятся въ завѣдываніи лѣснаго управленія, другія же находятся въ завѣдываніи хозяйственнаго управленія. Первыя, т. е. лѣсныя статьи, состоятъ большею частію изъ сѣнокосныхъ и т. п. земельныхъ угодьевъ, мѣстами же изъ рыбныхъ ловель, рыбныхъ озеръ, садовъ и нѣкоторыхъ другихъ статей неземельныхъ; вторыя статьи, т. е. хозяйственныя, состоятъ изъ земель пахатныхъ, сѣнокосныхъ и т. п. хозяйственныхъ угодьевъ, садовъ и огородовъ, рыбныхъ ловель и озеръ, мельницъ и плотинъ, перевозовъ, переправъ, паромовъ и плотовъ, торговыхъ мѣстъ и базаровъ, мѣръ и вѣсовъ, мѣстъ для добыванія разныхъ ископаемыхъ продуктовъ, строеній всякаго рода, постоялыхъ дворовъ, харчевень и т. п. заведеній, заводовъ и фабрикъ и разныхъ другихъ. Всѣ казенныя оброчныя статьи отдаются въ оброкъ на разные сроки и только въ случаѣ недостатка наемщиковъ остаются въ управленіи мѣстнаго начальства государственныхъ имуществъ. Лѣсныхъ статей, земельныхъ и неземельныхъ, состояло къ 1859 г. по показаніямъ палатъ государственныхъ имуществъ 5,973, а ежегоднаго дохода онѣ доставляли 171,807 руб. сер.

Оброчныя статьи хозяйственнаго вѣдомства представлялись въ слѣдующемъ видѣ:

	Число статей.	Доходъ отъ нихъ.
Земель и земельныхъ угодьевъ	15,694	1.040,903 р.
Садовъ и огородовъ	297	4,404 »
Рыбныхъ ловель и озеръ	1,754	273,516 »
Мельницъ и плотинъ	2,529	119,466 »
Перевозовъ, переправъ, паромовъ и плотовъ . .	33	7,096 »
Торговыхъ мѣстъ (ярмарка и базаръ)	28	178,939 »
Мѣръ и вѣсовъ	3	1,179 »
Мѣстъ для добыванія разныхъ ископаемыхъ веществъ	26	1,182 »
Постоялыхъ дворовъ, харчевень, корчемъ и питейныхъ заведеній	4,856	573,186 »
Строеній всякаго рода, лавокъ, навѣсовъ . . .	327	7,931 »
Хуторовъ.	4	253 »

	Число статей.	Доходъ отъ нихъ.
Заводовъ	118	4,869 р.
Разныхъ статей	1,357	47,522 »
Всего. . .	27,026	2.343,908 р.

Эти числа заимствованы изъ вышеупомянутаго статистическаго обзора 1861 года и относятся къ 1859 г. Въ позднѣйшихъ смѣтахъ министерства доходы съ оброчныхъ статей показаны нѣсколько выше и дошли въ 1866 г., если считать вмѣстѣ графу оброчныхъ статей, принадлежащихъ къ имѣніямъ, и другую графу съ ненаселенныхъ имѣній, до суммы 2.764,094 руб.

(Смѣта перваго департ. на 1866 г. стр. 40, 41.)

Изъ таблицы, приведенной выше, оказывается, что большая часть доходовъ извлекается не непосредственно изъ земель, а изъ рыбныхъ ловель, перевозовъ, паромовъ, постоялыхъ дворовъ и проч., такъ что собственно весь доходъ съ такъ называемыхъ земельныхъ угодій составлялъ въ 1859 г. 1.040,903 р. и предполагая, что онъ возросталъ пропорціонально общей доходности, мы получимъ на 1866 годъ около 1.180,000 р.

Пространства этихъ земельныхъ угодій въ статистическомъ обзорѣ не показаны въ общей сложности, но исчислены отдѣльно по губерніямъ въ особой графѣ и подъ названіемъ «разныя угодья въ распоряженіи казны». Если эти оффиціальныя свѣдѣнія вѣрны, то пространство это составляло въ 1859 г. 4.665,472 десят.

Раздѣливъ доходность земельныхъ угодій въ 1859 г. 1.040,903 р. на пространство этихъ угодій 4.665,472 дес., мы получимъ среднюю доходность казенныхъ земель $=22^1/_5$ копейки съ десятины.

Относительно лѣсныхъ доходовъ мы находимъ въ смѣтахъ министерства по лѣсному департаменту болѣе опредѣлительныя и подробныя свѣдѣнія; доходы эти подраздѣлялись въ 1866 г. на три статьи: а) лѣсная подать, нынѣ, если не ошибаемся, отмѣненная, которая взималась съ крестьянъ за выдѣлъ имъ лѣсныхъ участковъ и отпускъ лѣса 974,696 р.; b) лѣсныя оброчныя статьи 235,822 р.; с) доходы отъ эксплуатаціи лѣсовъ, лѣсныхъ издѣлій и продуктовъ— 2.503,660 руб. Итого въ 1866 г. 3.737,468 р. (смѣта лѣснаго департамента на 1866 г. стр. 9).

Пространство лѣсовъ, состоящихъ въ распоряженіи казны, по статистическому обзору (стр. 740) опредѣлено въ 94.407,704 десятинъ, что составляетъ воловаго дохода съ 1 десят. около 4 коп.

На это намъ по всей справедливости могутъ замѣтить, что большая часть казенныхъ лѣсовъ лежитъ въ дикой полосѣ сѣверныхъ и сѣверо-



восточныхъ губерній; мы ихъ откинемъ для вѣрнѣйшаго расчета и получимъ слѣдующія данныя для остальныхъ губерній:

Въ Западной полосѣ.	3.797,386 дес.	и 425,751	руб. дохода.
» Центральной . .	1.427,797 »	» 1.153,039	» »
» Южной. . . .	149,695 »	» 79,677	» »
	5.374,878	1.658,467	

съ одной десятины воловаго дохода 30 копеекъ.

Мы не беремся вычислить чистый доходъ, остающійся отъ этой необъятной площади за вычетомъ расходовъ управленія и взиманія; но по самымъ умѣреннымъ расчетамъ окажется, что средняя доходность десятины за вычетомъ расходовъ администраціи будетъ не выше 3-хъ копеекъ.

(Статистическій обзоръ министерства государственныхъ имуществъ за 1858 годъ. С.-Петербургъ 1861 г. — Смѣты доходовъ и расходовъ по министерству государственныхъ имуществъ за 1866 годъ.)

---

[7]) Опредѣляя такимъ образомъ среднюю стоимость содержанія одной школы въ 200 руб., мы напередъ предвидимъ возраженія, какъ со стороны оффиціальныхъ людей, привыкшихъ считать расходы и составлять смѣты по казеннымъ справочнымъ цѣнамъ, такъ и со стороны педагоговъ, требованія коихъ часто такъ преувеличены, что превышаютъ средства мѣстнаго населенія. Сельскіе жители, земскіе люди напротивъ расчитываютъ стоимость училища еще ниже, полагаютъ на жалованье учителя не болѣе 60 — 100 руб. и во многихъ уѣздахъ дѣйствительно содержаніе школъ обходится не дороже 100 и 150 руб. въ шесть учебныхъ мѣсяцевъ.

Не придерживаясь этихъ гадательныхъ цифръ и избѣгая крайностей, мы постарались вывести наши заключенія изъ примѣровъ другихъ странъ, причемъ мы полагаемъ, что особенныя, этнографическія и соціальныя условія нашего сельскаго быта должны скорѣе вліять на облегченіе училищной организаціи и удешевленіе расходовъ въ Россіи.

Главнѣйшее и благопріятнѣйшее изъ этихъ условій есть то, что сельскіе жители у насъ сгруппированы въ крупныя деревни и селенія между тѣмъ какъ въ Пруссіи и во всей центральной Европѣ при подворномъ и участковомъ землевладѣніи они разсѣяны на большія пространства. Это радикальное различіе даетъ дѣлу народнаго образованія въ Россіи безспорное преимущество и много облегчаетъ расходы, допуская большее число жителей и большее число учениковъ на одно училище.

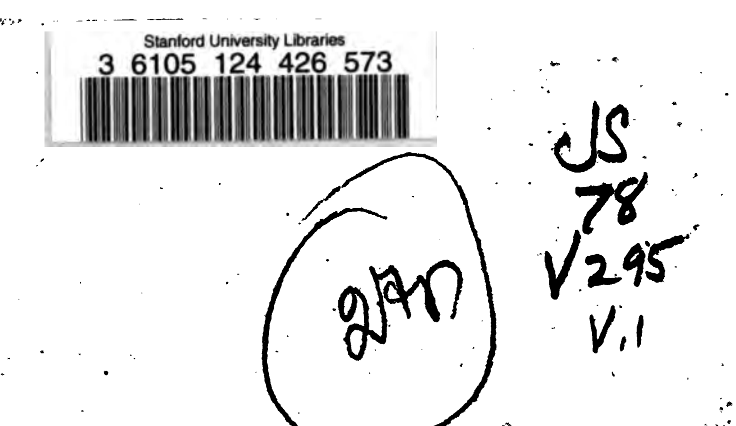
Впрочемъ педагоги справедливо замѣчаютъ, что одно изъ главныхъ золъ европейскихъ училищъ есть скопленіе излишняго числа учениковъ въ одну школу и подъ руководствомъ одного учителя.— Принявъ нормальное число учениковъ въ 70, мы, можетъ быть, нѣсколько перешли эту правильную норму; но съ другой стороны мы видимъ, что въ Пруссіи среднее число учениковъ простирается отъ 56 (въ округѣ Штральзундъ) до 108 (въ округѣ Оппельнъ).

Во Франціи средняя пропорція учениковъ выходитъ въ свѣтскихъ школахъ 56, въ духовныхъ 143! Мы думаемъ, что въ Россіи для первыхъ начинаній не слѣдуетъ быть болѣе взыскательными, чѣмъ въ тѣхъ странахъ, гдѣ народныя школы прошли уже черезъ многолѣтнее испытаніе.

Чтобы вывести общую среднюю стоимость школы, мы также повѣрили наши выводы съ числовыми данными другихъ государствъ. Во Франціи на 38,386 народныхъ школъ (écoles communales) считалось въ 1863 г. 37.756,000 фран. расхода. Въ Пруссіи на 25,120 школъ (въ 1862—64 г.) было расходовъ 10.911,085 талеровъ. Но въ этомъ итогѣ показано на постройку училищъ 1.814,762 тал. Вычтя эту статью, остается текущихъ расходовъ собственно на содержаніе школъ 9.096,323 тал.; кромѣ того надо замѣтить поразительную разницу стоимости городскихъ школъ и сельскихъ. На жалованье учителей и прочіе штатные расходы выходило въ 3,149 городскихъ училищахъ 3.265,383 т.; между тѣмъ какъ на 21,971 сельскихъ школъ тратилось только 4.776,854 тал. Для сравненія съ нашимъ русскимъ бытомъ мы должны придержаться сельскихъ школъ и изъ вышеприведенныхъ цифръ выходитъ, что содержаніе 1 сельскаго училища обходится въ Пруссіи 226 т., во Франціи 983 франка.

Принимая для масштаба сравненія хлѣбныя цѣны, мы полагаемъ, что съ этихъ суммъ можно скинуть нѣсколько процентовъ въ Россіи и опредѣлить нормальную стоимость 1 школы въ 200 руб.

(Gneist, Die Selbstv. d. Volkssch. ss. 12 — 14. Hochegger, Die Fortschr. d. Unterrichtswesens, ss. 96, 97 и ff.)


Stanford University Libraries
3 6105 124 426 573
JS
78
V295
V.1

